

La politique industrielle de retour au cœur de l'action publique

Par Rémi LALLEMENT, Vincent AUSSILLOUX et Philippe FROCRAIN
France Stratégie

Depuis une décennie, le retour en grâce de la politique industrielle est motivé par la montée en puissance d'une série d'enjeux systémiques au plan mondial. La crise de la Covid-19 a rendu encore plus aigu le besoin de réorientation de l'appareil industriel, y compris dans ses interactions avec le secteur des services. En France, où la désindustrialisation a été singulièrement marquée, ces changements nécessaires relèvent d'une double logique. D'une part, ils doivent renforcer le système productif en améliorant la soutenabilité environnementale, la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire, notamment *via* des leviers transversaux en termes de fiscalité, de formation, de capital-risque et de recherche publique. D'autre part, il s'agit de faire évoluer la spécialisation productive au travers de mesures ciblées. À cet égard, miser sur l'innovation radicale et les technologies de rupture nécessitera sans doute de faire davantage de paris risqués, quand l'enjeu le justifiera.

En France, comme dans les pays comparables, des formes de politiques industrielles s'imposent de toute évidence pour réorienter l'appareil de production en réponse aux nouveaux grands défis sociétaux et économiques de notre siècle. En font partie la transition écologique, la transformation numérique, le vieillissement démographique, le passage de la Chine du statut d'atelier du monde à celui de géant technologique, ainsi que le besoin d'autonomie stratégique de l'Union européenne face à d'autres acteurs majeurs de l'économie mondiale. Le retour en grâce de la politique industrielle comme sujet central de politique publique a, de fait, précédé la pandémie de Covid-19. C'est ainsi qu'à la suite d'une demande formulée par l'Assemblée nationale, fin 2019, France Stratégie a publié un rapport sur la politique industrielle, lequel se focalise sur le diagnostic (France Stratégie, 2020). Ce rapport apporte essentiellement un regard rétrospectif et comparatif, en particulier pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles la France a subi, au cours des dernières décennies, une plus forte érosion de sa base industrielle que les pays comparables. Avant d'esquisser quelques recommandations de politique publique⁽¹⁾, nous revenons dans le présent article sur les principaux éléments du constat, en nous interrogeant non seulement sur ce qui justifie la politique industrielle mais aussi sur le périmètre auquel elle s'applique.

Un déclin préoccupant de l'industrie en France, et ce quel que soit le périmètre considéré

Si la désindustrialisation est un mécanisme structurel qui touche toutes les économies avancées, la France se révèle être le pays du G7 qui l'a subie le plus durement durant les dernières décennies, avec le Royaume-Uni. Depuis 1980, nos branches industrielles ont perdu près de la moitié de leurs effectifs, et la part de l'industrie dans le PIB a reculé de 10 points pour s'établir à 13,4 % en 2018, contre 25,5 % en Allemagne, 19,7 % en Italie ou encore 16,1 % en Espagne. Depuis le début des années 1990, la baisse relative du poids de l'industrie en France a été ainsi deux fois plus importante que celle observée outre-Rhin.

Certes, l'industrie a changé de nature : elle est de plus en plus imbriquée avec les services, ce qui peut biaiser la mesure du périmètre de ce secteur entre les pays. Il est vrai que les entreprises industrielles achètent, produisent et vendent une part croissante de services. Et que les dernières décennies ont marqué l'essor d'activités de services (informatique, télécommunications, logistique, etc.) qui présentent des caractéristiques similaires à celles des activités industrielles (production de masse, économies d'échelle, etc.) ou qui en dépendent étroitement (services d'ingénierie, de R&D, etc.). Il importe donc de considérer non seulement l'activité de fabrication des entreprises industrielles mais aussi l'ensemble de leur chaîne de valeur, y compris les divers segments d'activité situés en amont et en aval de la production matérielle. Néanmoins, si le constat d'une interpénétration croissante de l'industrie et

(1) Les idées exprimées dans le présent article sont celles de ses auteurs et n'engagent en rien France Stratégie.

des services invite à réexaminer le périmètre statistique de l'industrie et, partant, celui du champ d'application de la politique industrielle, il ne remet pas en cause le constat fait d'une sévère désindustrialisation. En recourant à différents périmètres statistiques, le rapport montre le recul du poids de l'industrie dans l'économie, et ce même en retenant une conception élargie de l'industrie. L'analyse confirme en outre la situation peu avantageuse de la France sur le plan de la comparaison internationale, y compris dans les activités de pointe. Le bon positionnement de la France dans des services intensifs en savoir ne permet pas, en effet, de contrebalancer son retard dans les industries à forte intensité technologique. Ce déclin est d'autant plus préoccupant que l'industrie représente une source majeure de gains de productivité, d'avancées technologiques et, de façon liée, un vecteur privilégié d'emplois plutôt mieux rémunérés que la moyenne et qui sont largement répartis sur le territoire. En outre, le risque d'une dépendance excessive envers des sites de production étrangers est devenu flagrant, notamment dans le cas emblématique des produits sanitaires critiques liés à la Covid-19 (Aghion *et al.*, 2021).

Pourquoi une telle érosion industrielle ?

L'explication est évidemment multifactorielle et fait encore l'objet de débats autour notamment de l'importance relative des différents déterminants du décrochage français (coût du travail, fiscalité, gouvernance des entreprises, compétences de la main d'œuvre, etc.). Un consensus existe cependant sur le fait que l'industrie française souffre aujourd'hui d'un déficit de compétitivité hors-prix. Parmi les vingt-sept pays de l'UE, la France ne se situe ainsi qu'au dixième rang dans le tableau de bord européen de l'innovation. En outre, il apparaît incontestable que la compétitivité de l'industrie en matière de coûts de production s'est fortement détériorée au cours de la décennie 2000. Selon le rapport Gallois (2012), 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. Les multinationales françaises ont tiré parti de leur capacité à produire dans des pays à moindres coûts pour compenser la dérive des coûts en France, avec à la clé un volant de délocalisations de sites de production et une désindustrialisation plus marquée qu'ailleurs.

Depuis 2016, l'évolution plus rapide des coûts horaires du travail en France par rapport à l'Allemagne s'est certes inversée, en raison d'une d'accélération salariale outre-Rhin et des mesures mises en place en France au cours de la dernière décennie, en particulier le CICE et le Pacte de responsabilité. Parallèlement, les performances de la France en matière de création d'emplois industriels et d'attractivité de ses sites de production se sont améliorées, quoique modestement. L'importance de la fiscalité pesant sur les facteurs de production et sa hausse sur les dernières décennies représentent l'autre facteur principal du déficit de performance de l'appareil productif français. La différence avec les niveaux de taxation observés en Allemagne s'élevait ainsi en 2016 à 10,7 points de la valeur ajoutée du secteur manufacturier (7,8 points compte tenu de l'impact

de crédits d'impôt comme le CIR), dont plus de la moitié est imputable aux impôts de production. Au total, l'industrie française 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 : en 2016, l'ensemble des prélèvements obligatoires sur l'industrie manufacturière a représenté 28 % de la valeur ajoutée brute, contre 24 % pour les autres secteurs (hors finance) (COE-Rexecode, 2018).

La France partage avec ses partenaires européens la même politique commerciale, la même politique de la concurrence, le même cadre pour ses marchés publics et, avec ses partenaires de la zone euro, le même taux de change. La qualité de ses institutions et de ses infrastructures est considérée par les organisations internationales comme se situant au meilleur niveau. Même si le cadre réglementaire – notamment le Code du travail – et certaines procédures publiques sont plus complexes et induisent des délais plus longs que chez quelques-uns de nos partenaires européens, l'écart n'est pas conséquent et a eu même tendance à se réduire au cours de la dernière décennie.

Sur cette toile de fond, quel rôle les pouvoirs publics devraient-ils jouer pour renforcer l'ensemble du système productif, tout en misant à la fois sur l'industrie au sens étroit et sur les services aux entreprises, voire plus largement les services intensifs en savoir ?

Plutôt que des propositions portant sur des leviers d'action à visée opérationnelle, les réflexions développées dans cet article constituent davantage des axes de recommandations. Alors que l'industrie est dans une situation critique et qu'elle s'hybride de manière croissante avec les services, il apparaît plus que jamais nécessaire de raisonner en termes de système productif, c'est-à-dire d'appréhender l'appareil productif en tant que réseau d'interactions entre la production de biens industriels et la fourniture des services précités.

Dimension horizontale : renforcer l'appareil productif via des leviers transversaux

Dans sa dimension horizontale, la politique industrielle vise notamment à renforcer l'appareil productif en améliorant la compétitivité des entreprises, l'attractivité du territoire national et la soutenabilité environnementale.

Afin de rétablir des conditions de concurrence équitables avec nos partenaires les plus proches, le principal enjeu est de poursuivre la réforme de la fiscalité afin qu'elle ne constitue plus un obstacle majeur au développement des activités de production sur le territoire français. Il serait stratégique de continuer à faire évoluer les impôts de production de manière à ce qu'ils pèsent moins sur les secteurs exposés à la concurrence internationale, en particulier l'industrie. Un autre enjeu essentiel est la formation de la main d'œuvre. Les performances de la France sont médiocres tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue, comme le montrent les enquêtes internationales. La France se distingue par la prévalence chez

les moins diplômés d'un niveau de compétence inférieur à celui constaté dans les pays comparables et par des méthodes pédagogiques qui se traduisent par l'acquisition de compétences non cognitives elles aussi d'un niveau très inférieur. Or, ces compétences qui relèvent du comportement et de l'état d'esprit, comme la capacité à travailler en équipe, l'esprit d'initiative, la persévérance, l'intelligence sociale, sont déterminantes pour la qualité du management et l'innovation, qui toutes deux influencent à leur tour largement la performance des entreprises.

La transition écologique, qui nécessite d'améliorer la soutenabilité environnementale de notre modèle productif, est aussi une opportunité pour développer de nouveaux champions technologiques : c'est pourquoi ce volet « vert » doit être au cœur de la politique industrielle. Un autre enjeu central est le renforcement du capital risque et la réorientation d'une partie de l'épargne vers le financement du tissu productif, en particulier les entreprises non cotées qui manquent de fonds propres en France. Cela vaut également pour les *start-ups* tout au long de leur phase de croissance, afin d'éviter qu'elles ne se fassent racheter, *a fortiori* par des acteurs extra-européens, une fois qu'elles atteignent une taille critique. La France pêche également par l'insuffisance des moyens alloués à la recherche publique, alors qu'elle est souvent à la base d'innovations technologiques majeures (Internet, GPS, etc.) et est un vecteur essentiel d'entraînement et d'attractivité des activités de R&D privées.

Dimension verticale : un nécessaire ciblage

Aux États-Unis, la plupart des responsables politiques sont désormais convaincus que pour réduire une dépendance jugée excessive à l'égard de certains pays étrangers – dont la Chine – dans certains domaines technologiques, il convient aussi de promouvoir certains secteurs industriels clés et technologiquement sophistiqués. Le Sénat américain a, le 8 juin dernier, adopté un projet de loi présenté comme la plus importante législation de politique industrielle de toute l'histoire du pays. Ce plan correspond à des investissements d'un montant total de près de 250 milliards de dollars, intervenant en faveur non seulement de la recherche dans des domaines technologiques tels que l'intelligence artificielle, l'informatique quantique et le biomédical, mais aussi de la fabrication de semi-conducteurs sur le sol des États-Unis (Sanger *et al.*, 2021).

De son côté, et compte tenu de la taille de son économie, la France doit elle aussi faire des choix en termes de spécialisation productive. Cela implique notamment de miser sur les principaux points forts actuels de notre base industrielle, dont l'aéronautique et le pharmaceutique. À un niveau plus fin et à partir des données de brevets, Aghion *et al.* (2021) mentionnent en particulier les technologies mobilisées en matière de véhicules autonomes, de transmission de données, de conception assistée par ordinateur, ainsi que d'isolation thermique des bâtiments. D'autres options s'avèrent plus incertaines dans un domaine comme l'éolien en mer, où la France dispose certes d'un fort potentiel mais accuse actuellement un net retard par rapport à des concurrents qui, au Royaume-Uni, en Allemagne ou

au Danemark, pourront plus facilement gagner à l'avenir en compétitivité en descendant la courbe d'expérience. Au-delà des technologies « vertes » considérées au sens étroit du terme, promouvoir les technologies décarbonées peut aussi impliquer de vouloir maintenir le *leadership* français dans le domaine du nucléaire. Comme l'indiquent Aghion *et al.* (2021), il faudra probablement également adopter des mesures ciblées sur une échelle encore plus fine, à l'intérieur des chaînes de valeur, mais dans certains cas seulement, et en faisant preuve de discernement.

La difficulté pratique qu'il y a à cibler des périmètres technologiques ou sectoriels précis peut aussi conduire à adopter une stratégie industrielle orientée vers la réalisation de missions. Le Royaume-Uni l'a par exemple fait depuis le passage de Teresa May au 10 Downing street (2016-2019). Un autre exemple de structuration en termes de mission est fourni par Horizon Europe, le programme-cadre de l'UE en faveur de la recherche et de l'innovation pour la période 2021-2027. Cette approche *mission-oriented*, c'est-à-dire ciblée sur la résolution de défis sociétaux et trans-sectoriels, signifie que la stratégie ou le programme en question s'adresse aux différentes entreprises et technologies d'application générale qui sont en mesure de relever les défis identifiés : lutte contre le cancer, amélioration de la qualité de l'air dans les grandes villes, etc.

Des améliorations nécessaires en termes de gouvernance et de coordination

Il y a des leçons à tirer sur la manière dont certains pays renforcent leur appareil productif en ciblant l'innovation radicale. Sur ce plan, les États-Unis constituent le principal pays de référence. Ils sont ainsi parvenus à développer leur industrie des vaccins en réponse à la crise de la Covid-19 via une coordination efficace entre le monde de l'industrie et les administrations fédérales en charge de la Défense et de la santé. Pour ce faire, ils ont misé massivement sur la commande publique et, par ce biais, ont notamment réussi le passage à l'échelle (*scaling-up*), qui est souvent le point critique pour assurer le lancement et l'adoption de solutions technologiques radicalement innovantes (Adler, 2021). En outre, le succès des dispositifs gérés par ces fameuses agences américaines de promotion de l'innovation radicale que sont la DARPA ou l'ARPA-E dépend moins d'aspects budgétaires que de la manière dont ils sont conçus et organisés (Tagliapietra et Veugelers, 2020). Via ce type d'agences, les pouvoirs publics s'attachent non pas à cibler telle ou telle solution technologique pré-déterminée mais fixent des défis technologiques à relever, quitte à promouvoir en parallèle un petit nombre de solutions technologiques susceptibles d'y parvenir. À ce sujet, le récent rapport de la commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole plaide lui aussi pour une gouvernance adaptée, en s'inspirant notamment des agences de type DARPA⁽²⁾, qui sont pourvues de moyens

(2) Bien évidemment, les agences de type DARPA ne sauraient être transposées à l'identique de ce côté-ci de l'Atlantique. Il faut tenir compte des différences de contexte, notamment sur le plan institutionnel.



Biose Industrie est un laboratoire pharmaceutique implanté dans le Cantal (à Aurillac), qui est spécialisé dans la fabrication de médicaments à partir des micro-organismes présents dans le microbiote humain.

« La France doit faire des choix en termes de spécialisation productive. Cela implique notamment de miser sur les principaux points forts actuels de notre base industrielle, dont l'aéronautique et le pharmaceutique. »

considérables, font preuve d'une grande flexibilité opérationnelle, d'une indépendance vis-à-vis du monde de la politique et des groupes de pression et assurent un suivi rigoureux des projets jusqu'à leur aboutissement.

Face à la concurrence de très grands pays tels que les États-Unis ou la Chine, tenter de répondre à des défis majeurs uniquement à l'échelle de la France risque cependant d'être vain. Plutôt que de lancer des initiatives en ordre dispersé, les pays européens gagneraient à mutualiser davantage leurs efforts qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent. Ils peuvent le faire soit dans le cadre communautaire de l'UE *via* le Conseil européen de l'innovation (CEI), soit au travers des alliances intergouvernementales *ad hoc*, notamment sous la forme des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), tels que ceux existant pour les batteries (depuis 2019) et pour la microélectronique (depuis 2018).

Resserrer les liens au sein du système productif et avec les politiques connexes

Les projets de politique industrielle ciblée doivent être conçus en coopération avec les entreprises afin de susciter une vraie synergie entre action publique et efforts privés. Dans le même esprit, la commission Blanchard-Tirole

parle d'un « nouveau modèle de politique industrielle », où cette dernière constitue « un processus de coopération stratégique » associant les entreprises et la sphère étatique.

En somme, agir en faveur de l'appareil productif nécessite de dépasser certains débats stériles, comme l'opposition entre fabrication (physique) et services (immatériels), ou entre défaillances de marché et défaillances des acteurs publics. De même, la politique industrielle ne saurait se réduire à une juxtaposition de dispositifs. Elle doit aussi s'attacher aux interdépendances entre les différentes composantes du système productif : secteurs d'activité, champs technologiques, relations entre entreprises de différentes tailles, centres de formation, instances en charge des normes techniques, professionnels de la propriété intellectuelle, etc. Cela implique aussi de n'envisager aucune réforme d'importance sans en avoir au préalable examiné les conséquences possibles sur l'industrie. À cet égard, l'un des principaux pays exemplaires est l'Allemagne.

Enfin, la politique industrielle doit au fond être considérée non seulement comme un champ spécifique de l'action publique mais aussi au travers de ses articulations avec les politiques publiques connexes : politique commerciale, environnementale, de concurrence, de formation, de santé, des transports, etc. La commission Blanchard-Tirole plaide

elle aussi pour une telle approche intégrée et holistique. Le récent rapport du Conseil stratégique des industries de santé estime qu'il est également nécessaire de repenser l'organisation actuelle de l'État, dont l'excessive fragmentation est analysée comme un frein empêchant notre pays de faire jouer pleinement sa capacité d'innovation en matière de santé.

Promouvoir les projets à haut potentiel qui vont de pair avec l'innovation radicale et les technologies de rupture nécessitera sans doute de faire davantage de paris risqués. Dans cette optique, il conviendrait d'acculturer les pouvoirs publics à la prise de risque, quand l'enjeu le justifie.

Bibliographie

ADLER D. (2021), "Inside Operation Warp Speed: A New Model for Industrial Policy", *American Affairs*, vol. V, n°2, pp. 3-32.

AGHION P., COHEN E., DAVID B. & GIGOUT-MAGIORANI T. (2021), « Pour une nouvelle politique industrielle après le Covid-19 », *Le Grand Continent*, 4 juin.

COE-Rexecode (2018), *Poids et structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles en France et en Allemagne*, document de travail, n°68, mai.

Commission internationale présidée par O. Blanchard et J. Tirole (2021), *Les grands défis économiques*, rapport au Président de la République, juin.

Conseil stratégique des industries de santé (2021), « Plan innovation santé 2030 – Faire de la France la première nation européenne innovante et souveraine en santé », 29 juin.

France Stratégie (2020), « Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales », rapport pour l'Assemblée nationale, novembre.

SANGER D., EDMONDSON C., MCCABE D. & KAPLAN T. (2021), "Senate Poised to Pass Huge Industrial Policy Bill to Counter China", *The New York Times*, 7 juin.

TAGLIAPIETRA S. & VEUGELERS R. (2020), *A green industrial policy for Europe*, Bruegel, Blueprint series 31, décembre.