

France/Allemagne : des similitudes et des différences

Par Sylvaine BRUNEAU

Présidente du comité Allemagne des conseillers du commerce extérieur de la France

La stratégie industrielle 2030 adoptée par la France et l'Allemagne et orientée autour de trois axes amène ces deux pays à prendre des mesures importantes dans tous les secteurs de l'économie pour assurer la compétitivité de leurs industries respectives à l'international. Cependant, les structures économiques et l'environnement socio-culturel qui leur sont propres, conduisent la France et l'Allemagne à mettre en place des mesures différentes prenant en compte leurs atouts et faiblesses respectifs. Ces différences doivent être perçues comme représentatives de la complémentarité entre ces deux pays qui constituent un socle solide pour le développement de l'Europe.

Début 2019, la France et l'Allemagne ont opté pour une stratégie industrielle 2030 orientée autour de trois axes :

- améliorer le cadre général de l'activité de leur industrie nationale par l'adoption de mesures fiscales, pour que leurs entreprises puissent développer leurs performances et faire face à la concurrence internationale ;
- activer le potentiel d'innovation, en particulier technologique ;
- protéger leur souveraineté technologique.

Bien que les objectifs fixés soient similaires, les gouvernements français et allemands seront amenés à prendre des mesures différentes découlant de leurs situations économiques, environnementales et socio-culturelles respectives.

En effet, la France est parmi les grands pays industrialisés celui qui a subi la plus forte désindustrialisation au cours des dernières décennies, alors que l'Allemagne est considérée comme l'un des plus grands sites industriels du monde. En 2018, la part de l'industrie dans le PIB était de 13,4 % en France, contre 25,5 % en Allemagne. Le secteur manufacturier allemand externalise de nombreuses activités peu productives en Europe de l'Est, en Asie ou ailleurs, tout en les laissant intégrées à la production du siège social, alors que le secteur manufacturier français a privilégié la délocalisation de sites entiers de production. C'est ainsi que l'Allemagne a construit son image de marque « Made in Germany », alors que les délocalisations ont certes permis à la France de maintenir sa compétitivité internationale, mais cela s'est fait au détriment de l'emploi industriel. Si l'Allemagne est fortement tributaire des exportations, la croissance du PIB en France repose essentiellement sur le marché intérieur et est soutenue par un secteur public plus important.

Les structures économiques en termes de grands secteurs diffèrent dans les deux économies considérées. En Allemagne, le secteur manufacturier est beaucoup plus important qu'en France, qui est plus spécialisée dans les services. Aussi, la taille des entreprises en France est à prendre en compte ; en 2018, 95,64 % des entreprises localisées en France sont des microentreprises, contre 83,23 % en Allemagne, alors que les entreprises recensant plus de 250 salariés sont trois fois plus nombreuses en Allemagne qu'en France. La taille des entreprises semble être en corrélation avec la force industrielle que représente l'Allemagne sur le marché mondial.

Mesures prises pour améliorer la compétitivité

Les mesures mises en place par l'Allemagne visent à asseoir sa compétitivité afin de pouvoir faire face à la concurrence internationale, alors que la France mise sur son attractivité pour attirer des investisseurs.

Pour améliorer les conditions cadres pour ses entreprises et assurer la compétitivité de son industrie, l'Allemagne prend des mesures visant à rendre la fiscalité des entreprises compétitive, à fixer un plafond pour les charges sociales, à instaurer une plus grande flexibilité du marché du travail, à mobiliser la main d'œuvre qualifiée, à mettre à disposition des énergies sûres et abordables et à prévenir les fuites de carbone, à développer les infrastructures, à assurer l'approvisionnement en matières premières et à développer l'économie circulaire, à réduire la bureaucratie et à moderniser le droit de la concurrence.

Certaines des mesures adoptées en Allemagne sont en phase avec celles prises par la France, entre autres dans le domaine fiscal. En effet, la fiscalité sur la production constitue, avec le taux de l'impôt sur les sociétés, un des

facteurs influençant fortement les choix de localisation des sites de production. Par ailleurs, certains impôts de production montrent des effets négatifs sur la probabilité de survie des entreprises et sur leurs exportations.

En 2018, les prélèvements obligatoires comptabilisés en charges d'exploitation correspondaient à 9,6 % du PIB en Allemagne, contre 14,7 % en France ⁽¹⁾.

Cela expliquerait l'attractivité plus limitée de la France en matière d'implantation des sites de production que celle escomptée, alors que celle-ci 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 de son positionnement au cœur du marché unique.

Le niveau élevé des taxes pesant sur les entreprises françaises représente également un frein à l'investissement privé et à la croissance de ces entreprises. Or, pour activer le potentiel d'innovation, en particulier technologique, une mobilisation du capital privé est nécessaire.

La charge globale de l'impôt sur le revenu des sociétés en Allemagne reste également élevée. De plus, le système fiscal allemand est complexe avec des inefficacités, par exemple en ce qui concerne le régime actuel de l'amortissement linéaire. La réintroduction de l'amortissement dégressif pourrait améliorer le climat en matière d'investissement privé.

Bien que les charges sociales supportées par les employeurs en France soient plus élevées qu'en Allemagne, cette dernière prévoit de fixer un plafond des charges sociales globales à 40 % du salaire brut au plus tard à la fin 2021.

Le grand défi pour l'Allemagne reste celui de l'instauration d'une plus grande flexibilité du marché du travail et de la mobilisation de la main d'œuvre qualifiée au regard de l'évolution démographique. Le vieillissement de la population ne peut être entièrement compensé par l'immigration, ni par l'allongement de la vie active. Les mesures sociales et sociétales prises visent à faciliter l'encadrement du travail en promouvant la création de crèches, d'écoles maternelles et de jardin d'enfants et en installant des programmes de formation continue et de formation en alternance allant au-delà de la traditionnelle formation par l'apprentissage. La formation continue permettra ainsi aux travailleurs les plus âgés de rester plus longtemps dans la vie active mais aussi d'accroître la flexibilité de la transition entre vie active et retraite. Enfin, la loi sur l'immigration des travailleurs qualifiés, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2020, devrait permettre de recruter des travailleurs étrangers justifiant d'une qualification professionnelle.

En termes d'infrastructures, la France se classait en 2018 au septième rang, alors que l'Allemagne occupait le dixième rang ⁽²⁾. En Allemagne, des investissements impor-

tants sont nécessaires tant dans les transports (ferroviaires et routiers) que dans les réseaux électriques, et ce d'autant plus que les coûts de l'électricité posent problème, en particulier aux PME allemandes. Ces investissements nécessaires entraînent des coûts supplémentaires qui pourraient être compensés par une diminution des redevances de réseau. D'autres mesures sont proposées par la Commission « Croissance, changement structurel et emploi » associant le développement économique, le changement structurel, la compatibilité et la cohésion sociales, et la protection du climat.

Activer le potentiel d'innovation

La mise à disposition et la maîtrise des nouvelles technologies comme moteur des mutations structurelles contraignent la France et l'Allemagne à poursuivre deux objectifs pour faire face à la concurrence. Le premier objectif est de développer les technologies révolutionnaires telles que l'intelligence artificielle et d'établir des standards, le deuxième objectif en étant leur utilisation concrète. La stratégie pour l'industrie 2030 prévoit tant en France qu'en Allemagne de développer les investissements dans les technologies en améliorant les possibilités de financement des technologies révolutionnaires et de saisir activement tout le potentiel de création de valeur que représente la numérisation dans les domaines de l'intelligence artificielle, de l'industrie 4.0, des données au travers d'une infrastructure souveraine et fiable, des plateformes numériques et de la mobilité de l'avenir. Elle prévoit également de poser les jalons d'une protection efficace du climat avec le développement d'une industrie à faible émission de CO₂ et des technologies de captage, de stockage et d'utilisation du carbone, de poursuivre le développement de la bioéconomie comme secteur d'avenir pour l'essor des technologies de pointe et de promouvoir les constructions légères.

Bien que l'intensité de R&D publique et privée soit plus élevée en Allemagne (3,02 % du PIB en 2017) qu'en France (avec 2,19 %), des efforts sont encore nécessaires en Allemagne.

En France, la montée en puissance du crédit d'impôt recherche (CIR) et le déploiement du programme d'investissements d'avenir (PIA) se traduisent par une augmentation des dépenses de R&D des entreprises globalement équivalente au montant des aides octroyées (CIR), voire supérieure pour les autres aides octroyées à la R&D (Bpifrance, les pôles de compétitivité, etc.), ainsi que par un impact positif sur l'introduction de produits nouveaux sur le marché et sur la productivité des entreprises bénéficiaires. Les dépenses de R&D réalisées en France par les grandes entreprises peuvent certes avoir un effet sur les biens fabriqués dans leurs filiales à l'étranger, sur l'amélioration de la productivité et du contenu en innovation, mais sans se traduire obligatoirement dans les performances de l'industrie localisée sur le territoire français. Inversement, le CIR expliquerait la surperformance de la France en matière d'attractivité des activités de R&D et d'innovation. De plus, des secteurs tels que la pharmacie, l'automobile ou encore l'aéronautique sont les grands bénéficiaires des aides octroyées par l'État sous forme de subventions ou

(1) Source : Eurostat, calculs du CAE. Voir MARTIN P. & PARIS H. (2020), « Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production », Focus du CAE, n°42, juillet.

(2) European Commission (2019), "Cruising at different speeds: Similarities and divergences between German and the French Economies", Discussion paper 103, July, p. 131.

d'avances remboursables pour soutenir la R&D. De leur côté, les entreprises allemandes semblent plus attirées par l'exercice de la sous-traitance de la R&D publique que les entreprises françaises.

Les cadres et processus réglementaires mis en place pour développer les innovations de rupture doivent être à la fois souples et rapides pour autoriser l'expérimentation et suffisamment stricts pour assurer une protection face à de possibles risques majeurs. Or, malgré l'effort de simplification mené en France depuis 2013, l'innovation y reste bridée par des contraintes juridiques et mentales (réglementation, conceptions, pratiques, etc.) pas toujours en phase avec les besoins des entreprises et crée ainsi des obstacles difficilement surmontables entre le monde de la recherche et celui de l'industrie.

En Allemagne, les instituts de recherche à l'instar de Fraunhofer ou Max-Planck travaillent de concert avec l'industrie, ce qui leur permet de bénéficier de moyens financiers plus importants. Les dépenses publiques en R&D se situent aussi bien dans les régions à faible niveau d'intensité de recherche que dans les régions ayant une base de recherche florissante. Le gouvernement allemand s'est fixé un objectif en vertu duquel les dépenses de recherche du secteur public doivent atteindre 1,15 % du PIB d'ici à 2025 ⁽³⁾.

En France et en Allemagne, la normalisation représente un enjeu important pour l'innovation et la compétitivité internationale. L'Allemagne, qui est forte dans l'établissement de normes (DIN), sait faire prévaloir ses positions en matière de normalisation, comme cela a été le cas pour le véhicule électrique au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

Étant plus impliqué que son homologue allemand dans les entreprises par le biais de prises de participations, l'État français cherche à jouer un rôle d'animateur, notamment avec sa politique de filières et son plan « Industrie du futur », présenté comme la matrice de sa stratégie industrielle et le vecteur de la transformation numérique des entreprises impulsée par le CICE et le programme « Nouvelle France industrielle ». Depuis 2019, le Conseil de l'innovation fixe les priorités stratégiques de la politique d'innovation française et pilote notamment les investissements à financer dans le cadre du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) lancé en janvier 2018. Si l'ambition de l'État français de façonner les structures capitalistiques de l'industrie peut être discutable, elle permet, dans certains secteurs stratégiques, de contrôler les investissements directs étrangers et de protéger les intérêts nationaux face au risque de prises de contrôle prédatrices.

De son côté, l'Allemagne limite ses prises de participations dans les entreprises au cadre des restructurations, et seulement pour une durée limitée, comme cela fut le cas lors de la dernière crise financière et actuellement avec la prise de participation chez Lufthansa.

Protéger la souveraineté technologique

Le troisième axe de la stratégie industrielle 2030 vise à protéger la souveraineté technologique de la France et de l'Allemagne dans le contexte européen. Outre l'amélioration des conditions économiques cadres et une plus forte promotion des technologies, il semble nécessaire, dans certains cas, de préserver la souveraineté technologique des économies allemande et française. Plus particulièrement, il convient d'éviter toute perte de savoir-faire et de préserver l'autodétermination des entreprises dans des domaines technologiques centraux. En Allemagne, la stratégie pour l'industrie propose donc les mesures suivantes : 1) moderniser le dispositif de protection de la souveraineté technologique en adaptant la législation relative au commerce extérieur aux modifications du droit européen ; et 2) envisager une participation de l'État sous la forme d'un dispositif national de participation pour une durée définie dans des cas particuliers et uniquement en tant que dernier recours, si tous les autres instruments ne sont pas efficaces. Avec la Commission permanente « Dispositif national de participation » du gouvernement fédéral, ce processus est déjà en place en Allemagne dans certains secteurs stratégiques afin d'éviter, avec la crise sanitaire, des prises de participations par des investisseurs prédateurs. Une telle mesure est déjà mise en place de façon indirecte en France.

Les questions de cybersécurité font également partie de la stratégie industrielle tant de la France que de l'Allemagne, dans le cadre de leur souveraineté technologique.

Conclusion

Les similitudes entre la stratégie industrielle de la France et celle de l'Allemagne sont plus importantes que les différences, qui elles ont des sources souvent historiques et culturelles. Le système fédéral de l'Allemagne est source d'une certaine complexité, les Länder jouant dans la stratégie industrielle un rôle primordial qu'il convient de prendre en compte. Traditionnellement l'Allemagne cible les PME et le Mittelstand, alors que la France soutient davantage ses grandes entreprises nationales (le traitement de la crise sanitaire l'a cependant conduit à apporter un soutien plus important aux TPE, PME et ETI) ⁽⁴⁾.

Une approche sectorielle des stratégies industrielles des deux pays montre que ceux-ci concentrent leurs stratégies sur les mêmes secteurs d'activité, à savoir l'automobile, l'aéronautique, le spatial, les télécommunications, le ferroviaire, l'électricité, les médicaments et les dispositifs médicaux ; des domaines dans lesquels de nombreuses coopérations franco-allemandes se mettent en place.

(3) Eurostat regional yearbook, Édition 2020.

(4) <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/soutien-a-l-economie-les-pme-ont-ete-bien-servies-estime-le-president-du>