



## ETUDE

### **REPENSER LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE FRANÇAISE PAR LAURENT DANIEL (96)**

Économiste, Président de X-Sursaut

**Mars 2016**

## Introduction

L'industrie française n'a cessé de décliner en termes d'emploi et de part dans la valeur ajoutée depuis le milieu des années 1970. Ce processus de désindustrialisation recouvre des tendances normales, notamment les gains de productivité et la déformation de la demande au profit des services, mais aussi une moindre performance par rapport aux secteurs industriels de beaucoup d'autres pays. L'affaiblissement de l'industrie française appelle une réponse de politique économique dont la nécessité fait consensus comme le montre la création récente d'un ministère du *Redressement productif*.

Des outils d'aide au financement et à la recherche des entreprises industrielles ont été mis en place ou renforcés par les pouvoirs publics au cours des dernières années. Sur le constat de la désindustrialisation française, de ses causes, des mesures tentant d'y remédier et des propositions pour renouveler la politique industrielle, le lecteur peut notamment se référer à l'article *Vers une stratégie de réindustrialisation ?* (Daniel, Pico, 2012)<sup>1</sup>.

Malgré ce volontarisme, rien ne semble pouvoir arrêter le déclin industriel français. Face à ce constat, cet article recherchera quelle nouvelle stratégie mener pour relancer l'industrie française. Pour cela, il étudiera les politiques en faveur de l'industrie dans certains partenaires commerciaux de la France. Ensuite, seront analysés les principaux blocages et les opportunités de développement de l'industrie française et de certains secteurs des services dont les problématiques sont semblables à celles de l'industrie. Enfin, des mesures seront proposées s'inspirant des succès étrangers et tenant compte de la situation française.

Cet article adoptera une définition large de l'industrie. En effet, comme l'indique Gilles Le Blanc<sup>2</sup>, ce qui définit l'industrie est davantage lié à des logiques économiques et des comportements communs. Ceci élargit le périmètre par rapport aux entreprises statistiquement considérées comme industrielles, c'est-à-dire celles dont le code d'activité principale « NAF » fait partie des divisions de la section C (industrie manufacturière), ou de la section D (production d'énergie) de l'INSEE.

### 1. L'industrie dans le monde

L'emploi industriel en France, Allemagne, Espagne et Italie a suivi des tendances différentes au cours des quinze dernières années :

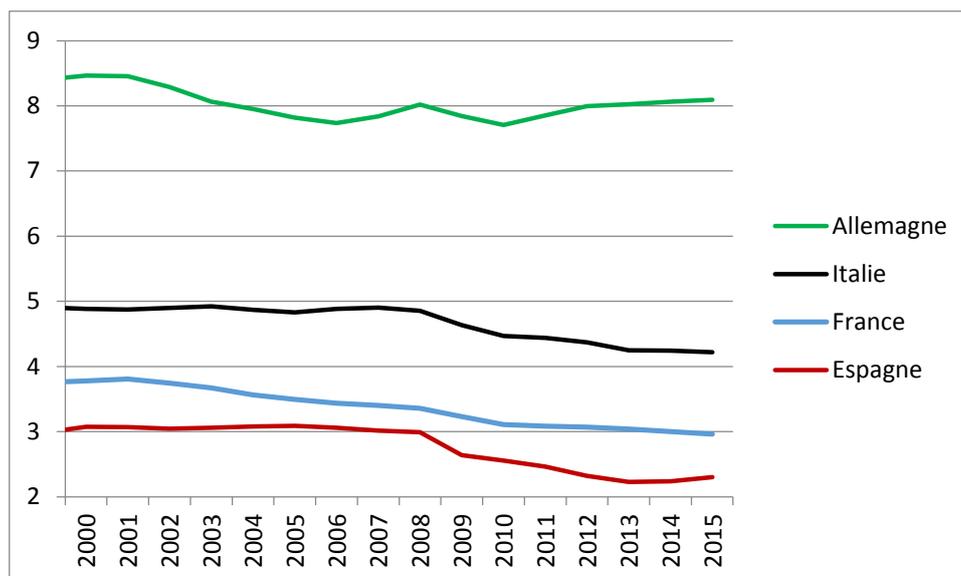
- En France, une baisse marquée et continue depuis 2001
- En Allemagne, une baisse entre 2001 et 2006 ; un rebond depuis 2011
- En Espagne et en Italie, une stabilité entre 2000 et 2008, puis une baisse mais qui a été stoppée en 2014.

#### Emplois industriels en millions dans une sélection de pays de la zone euro

---

<sup>1</sup> Daniel L., Pico L., *Vers une stratégie de réindustrialisation ?*, Sociétal, 2<sup>ème</sup> trimestre 2012, n°76.

<sup>2</sup> Gilles Leblanc, *L'industrie aujourd'hui*, Alternatives Economiques, Hors série, 3<sup>ème</sup> trimestre 2012.



Source : OCDE, comptes nationaux

Note : pour 2015, les chiffres des trois premiers trimestres sont pris en compte

En 2014 en particulier, l'emploi industriel s'est réduit de 1,3% en France contre -0.2% en Italie et +0.4% en Espagne et +0.5% en Allemagne.

Les chiffres disponibles sur les trois premiers trimestres 2015 indiquent une poursuite de cette tendance avec une réduction de l'emploi industriel de 1,3% en France et de 0.5% en Italie et une progression de 3% en Espagne et 0.4% en Allemagne.

L'emploi industriel suit une tendance baissière en France depuis 1975 passant de 5,7 millions emplois fin 1974 à 3,0 millions fin 2014, soit une baisse de 47 %. En moyenne, l'emploi industriel a diminué de 65 000 personnes par an au cours des 40 dernières années. Ce déclin de l'emploi industriel a été accentué par la crise économique de la fin des années 2000 qui a conduit à une perte de 174 000 emplois industriels sur la seule année 2009. Sur la période 2009-2011, 880 fermetures de sites industriels en France ont été annoncées selon une étude de Trendeo cité par *Les Echos*<sup>3</sup>, contre 494 ouvertures, soit 386 usines de moins en trois ans.

Le déclin de l'emploi industriel est la conjonction de trois phénomènes concomitants,

- tout d'abord le recours croissant à l'externalisation dans les services marchands,
- d'autre part les gains de productivité et la déformation de la demande au profit des services et enfin
- la perte de parts de marché par rapport à la concurrence internationale.

<sup>3</sup> Source : [http://www.lesechos.fr/journal20111228/lec2\\_industrie/0201809350658-desindustrialisation-pres-de-900-usines-francaises-ont-ete-fermees-en-trois-ans-268452.php](http://www.lesechos.fr/journal20111228/lec2_industrie/0201809350658-desindustrialisation-pres-de-900-usines-francaises-ont-ete-fermees-en-trois-ans-268452.php)

Dans une note de la Direction Générale du Trésor<sup>4</sup> (DGT) de 2010 les contributions<sup>5</sup>, entre 1980 et 2007, de chacune de ces trois composantes de la désindustrialisation française sont estimées.

- Un quart de la baisse de l'emploi dans l'industrie tiendrait à l'augmentation de l'externalisation vers les services marchands. L'externalisation correspondrait à 860 000 emplois en 2007 soit 25 % des emplois industriels, contre 9 % en 1980.
- Trente pour cent des pertes d'emplois industriels seraient liées à la déformation de la demande au profit des services et aux gains de productivité.
- Selon une approche utilisant le contenu en emploi des échanges, 13 % de la destruction des effectifs industriels entre 1980 et 2007 viendrait du renforcement de la concurrence internationale, tandis que selon une approche économétrique, 39 % des emplois perdus seraient liés à la concurrence internationale. Les deux approches montrent une accentuation de ce phénomène entre 2000 et 2007 avec des contributions respectives de 28 % et 45 %.

Nous allons nous concentrer sur la partie correspondante à la perte de marché de la France par rapport à ses partenaires, les autres correspondant à des tendances normales.

D'après les statistiques de la Banque Mondiale<sup>6</sup>, les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne étaient, dans cet ordre, les quatre principales puissances industrielles mondiales en 2011. L'industrie française se classait au huitième rang mondial selon cet indicateur, derrière le Royaume-Uni, la Corée du Sud et l'Italie.

La taille mondiale relative des industries des principaux pays développés s'est réduite depuis la fin des années 1990. Cela s'explique par la très forte croissance de la production industrielle dans les pays émergents, en premier lieu la Chine, au cours de la décennie 2000. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, la valeur ajoutée de l'industrie chinoise est passée de 5% du total mondial en 2000 à 17% en 2011.

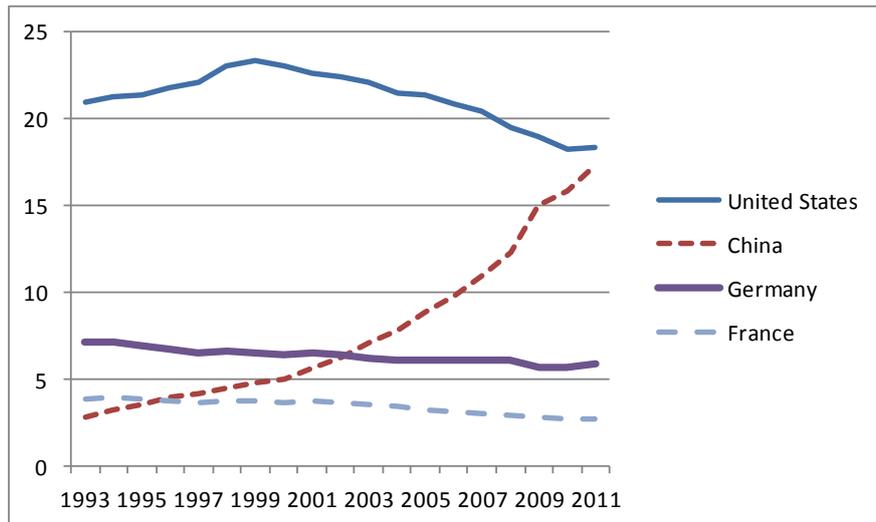
Taille relative de certaines industries nationales dans la valeur ajoutée mondiale de l'industrie

---

<sup>4</sup> Direction générale du trésor, Trésor Eco n°77, *Le recul de l'emploi industriel en France de 1980 à 2007 : quelle est la réalité ?*, septembre 2010.

<sup>5</sup> Les trois contributions n'égalent pas 100% car celles-ci ne sont pas considérées comme exhaustives ni comme indépendantes dans l'étude de la DGT.

<sup>6</sup> D'après les statistiques de taille des industries en valeur ajoutée en dollar constant de la base de données «Global Economic Monitor» accessible à l'adresse <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-economic-monitor>.



Source : Banque Mondiale

Pendant la crise de 2008-2009, le déclin de la part de la production industrielle des pays développés s'est accentué. Ainsi, la production manufacturière en France et aux États-Unis étaient en 2011 inférieure respectivement de 9.9% et de 8.6% par rapport au point haut de 2007. En revanche, en Allemagne, la production manufacturière avait dépassé de 1% en 2011 son niveau d'avant crise. L'industrie française qui a souffert de la crise de façon semblable aux industries en Allemagne et aux États-Unis, a rebondi moins fortement. Ainsi, le taux de croissance annuel moyen de la production manufacturière en 2010 et 2011 était de 4.1% en France, contre 5.5% aux États Unis et 10.3% en Allemagne.

Plusieurs exemples, développés ci-dessous, montrent que de nombreux pays ont mis le développement de leur industrie au centre de leur politique économique. En Allemagne, l'industrie « baigne » dans un écosystème incluant les banques, les bonnes relations entre fournisseurs et donneurs d'ordre, le dialogue social gagnant-gagnant et des instituts de formation et de recherche tournés vers le secteur privé, qui concourt à son développement. Les États-Unis connaissent un renouveau industriel lié à une modération des coûts de production, la révolution du gaz de Schiste et une politique pro-industrie élevée au niveau de priorité nationale. La Suède bénéficie d'un effort d'innovation important et d'un bon dialogue social. La Chine, même si elle a mis l'accent récemment sur la consommation et le développement des services, continue de promouvoir des secteurs industriels d'avenir et d'améliorer son outil productif.

### 1.1. Allemagne

Un rapport de Rexecode<sup>7</sup> sur l'écart de compétitivité entre l'Allemagne et la France a synthétisé les points forts de l'industrie allemande :

- L'Allemagne jouit d'une forte culture industrielle. Les Allemands sont fiers de travailler dans l'industrie. Ils peuvent y accéder grâce à l'apprentissage et les carrières y sont ascendantes.
- L'Allemagne compte 35 des 50 principaux décideurs industriels en Europe. Les pays de l'Est constituent des lieux de production et des débouchés pour les produits allemands.
- L'importance des entreprises familiales favorisent l'ancrage local de la production.
- L'industrie, l'enseignement et la recherche publics allemands coopèrent en bonne harmonie.
- Les petites et grandes entreprises en Allemagne ont tissé des liens ténus et fondés sur le long-terme.
- Les partenaires sociaux ont un rôle important dans la gestion des entreprises et sont dans une logique gagnant-gagnant.

<sup>7</sup> COE Rexecode, *Douze pistes d'explication de l'écart de compétitivité France-Allemagne*, 2010.

- Les banques régionales et les entreprises industrielles allemandes sont dans une logique coopérative. Les entreprises industrielles ont en moyenne une bonne santé financière.
  - En Allemagne, l'impact sur l'industrie de toute nouvelle réglementation est évalué.
  - Les services (marketing, commercialisation, relations avec les clients, service après-vente, ...) des entreprises industrielles allemandes sont de très bonne qualité.
  - L'industrie allemande a une bonne compétitivité hors-coût grâce notamment à des efforts important en termes d'innovation.
  - Beaucoup d'industriels allemands se sont spécialisés dans le haut de gamme.
  - Des dispositifs notamment régionaux favorisent les exportations des entreprises allemandes.
- Le développement des entreprises industrielles en Allemagne est au cœur du fonctionnement de l'économie et des priorités publiques aux niveaux fédéral et des Länder. L'industrie Allemande est au centre d'un écosystème favorable et cohérent qui explique son succès.

### 1.2. Suède

La Suède dispose d'une industrie très innovante grâce à des efforts importants en termes de recherche et développement. Par exemple, 3 % de la population suédoise possède un doctorat et les dépenses de R&D représentent 3,75 % du PIB. Les secteurs industriels traditionnels sont remplacés par les secteurs de plus haute technologie. De plus, il existe une forte flexibilité dans le marché du travail qui est soutenue par les syndicats auxquels adhèrent environ 80% des salariés.<sup>8</sup>

### 1.3. États-Unis

Le Président des États-Unis M. Obama a fait du développement de l'industrie manufacturière le thème central de son discours sur l'État de l'Union en janvier 2012. Son administration a mis en place des incitations fiscales à la relocalisation d'activités industrielles sur le sol américain<sup>9</sup>. De plus, le Président Obama avait créé fin 2011 au plus haut niveau de son administration un organe chargé de coordonner la politique en faveur du secteur manufacturier<sup>10</sup>.

Les États-Unis connaissent déjà une renaissance de leur industrie manufacturière liée notamment à la modération salariale alors que le coût de la main d'œuvre est en progression en Chine, terre de délocalisation d'une partie des entreprises américaines. La flexibilité du travail et des incitations fiscales dans certains États américains augmentent encore l'intérêt de la production sur place. Selon une étude du BCG<sup>11</sup>, la hausse moyenne attendue de 15% à 20% par an du salaire moyen dans l'industrie en Chine couplée à l'appréciation du Yuan, devrait conduire à une réduction de l'écart de coûts salariaux ajustés de la productivité entre les industries manufacturières américaine et chinoise de 55% en 2011 à 39% en 2015. Le gain de coût d'une production en Chine par rapport à la production dans certains États américains serait alors de moins de 10% en 2015. Par ailleurs, les industriels qui choisissent de produire aux États-Unis pour commercialiser leurs produits sur le marché américain évitent les coûts de transport et la complexité de gestion d'une production loin du marché.

L'industrie américaine a également bénéficié récemment du boom des gaz de Schistes. D'après un article du New York Times<sup>12</sup>, ceux-ci représentent 30% de l'offre de gaz naturel en 2011 contre 1% en 2000, offrant ainsi aux industriels une source d'énergie bon marché. D'après IHS Global Insight<sup>13</sup>, le gaz de Schiste aurait permis de créer 600 000 emplois aux États-Unis. En 2015, le gaz de Schiste serait responsable de 870 000 emplois et contribuerait à hauteur de 118 milliards de dollar au PIB américain.

<sup>8</sup> Magnus Falkehed, Le Modèle suédois, Payot, 2005.

<sup>9</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/25/fact-sheet-president-obama-s-blueprint-support-us-manufacturing-jobs-dis>.

<sup>10</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/12/president-obama-names-commerce-secretary-john-bryson-nec-chair-gene-sper>.

<sup>11</sup> BCG, *Made in America, Again, Why Manufacturing Will Return to the U.S.*, March 2011

<sup>12</sup> David Brooks, Shale Gas Revolution, 3 Novembre 2011, New York Times.

<sup>13</sup> <http://www.ihs.com/info/ecc/a/shale-gas-jobs-report.aspx>.

#### 1.4. Chine

La politique industrielle chinoise est déterminée dans le cadre des plans quinquennaux. KPMG<sup>14</sup> a réalisé en 2011 un document synthétisant les principales orientations du douzième plan quinquennal chinois (2011-2015). Celui-ci met l'accent sur sept secteurs industriels d'avenir :

- Les nouvelles énergies (nucléaire, éolien, énergie solaire)
- La conservation de l'énergie et protection de l'environnement (cible de réduction énergétique)
- Les biotechnologies (médicaments et appareils médicaux)
- Les nouveaux matériaux (terres rares, et semi conducteurs de pointe)
- Les nouvelles technologies de l'information (réseaux à large bande, infrastructures de sécurité interne, convergence des réseaux)
- Les biens manufacturés haut de gamme (Aéronautique, télécoms)
- Les véhicules propres

D'après le document de KPMG, les industriels chinois spécialisés dans les produits d'entrée de gamme devront s'orienter sur des produits et services à plus forte valeur ajoutée. Les industries en surcapacités seront forcées de consolider. Les entreprises pourraient relocaliser leur production dans les provinces intérieures étant donné que les provinces côtières voient le coût de la main d'œuvre fortement augmenter.

Le document de BCG<sup>15</sup> sur la renaissance de l'industrie aux États-Unis ne conclut pas au déclin de l'industrie chinoise. Au contraire, cet étude considère que la Chine restera une grande puissance industrielle mais qu'elle se réorientera sur l'immense marché domestique et ceux du reste de l'Asie, qui sont promis à de très fortes croissances.

## **2. Les freins au développement et les opportunités de l'industrie française**

### 2.1. Le constat macroéconomique de la sous-performance de l'industrie française

Les marges et les investissements insuffisants ainsi que de PME et d'ETI trop peu nombreuses, trop petites et trop peu exportatrices caractérisent l'industrie française (cf Daniel, Pico, 2012<sup>16</sup>). En effet, sur 207 000 entreprises industrielles, 174 000 ont moins de 10 salariés. 1600 entreprises industrielles ont plus de 250 salariés mais rassemblent 46% des effectifs, 53% salaires et le ¾ des exportations. Il s'agit notamment de grands groupes très internationalisés dont une partie minoritaire de l'activité est en France<sup>17</sup>.

### 2.2. Le constat microéconomique de la sous-performance de l'industrie française

Comme l'indique Gilles Le Blanc<sup>18</sup>, les sites industriels ont beaucoup changé par rapport aux grands ateliers de travail à la chaîne des trente glorieuses, comme pouvait être le site de production de Renault de Boulogne-Billancourt qui a compté jusqu'à 35 000 salariés. Aujourd'hui, on compte seulement trois sites industriels en France de plus de 10 000 salariés, et 60 seulement de plus de 2 000. Les cadres sont maintenant aussi nombreux dans l'industrie que les ouvriers non qualifiés.

Selon Jean-Louis Beffa,<sup>19</sup> l'industrie française souffre d'un retard technologique, d'un manque d'écoute du client, d'une moindre capacité d'implantation commerciale et d'un faible niveau de

---

<sup>14</sup> China's 12th Five-year plan; overview, KPMG, Mars 2011.

<sup>15</sup> BCG, *ibid.*

<sup>16</sup> Daniel L., Pico L., *Vers une stratégie de réindustrialisation ?*, Sociétal, 2<sup>ème</sup> trimestre 2012, n°76.

<sup>17</sup> Gilles Leblanc, *ibid.*

<sup>18</sup> Gilles Leblanc, *ibid.*

<sup>19</sup> Jean-Louis Beffa, *La France doit choisir*, Seuil, 2012.

service associés à l'offre industrielle. Il n'y a aucun produit français parmi les 25 produits les plus vendus en France<sup>20</sup>

Une analyse de McKinsey<sup>21</sup> distingue la performance de plusieurs ensembles de secteurs industriels en France:

- Les secteurs fortement exposés à la concurrence internationale dont le textile, l'habillement et cuir, l'électronique grand public, l'acier et l'aluminium amont. Ces secteurs se sont contractés de 4.8% par an sur la période 2000-2007
- Les secteurs en équilibre instable : l'automobile, les réseaux de communication, la chimie de spécialité, l'acier et aluminium aval qui ont décliné de 0.3% par an de 2000 à 2007
- Les secteurs continentaux (chimie de base, raffinage, biens d'équipement, production et distribution d'énergie, télécommunications) dont la valeur ajoutée s'est réduite de 2.1% par an sur 2000-2007
- Les secteurs moteurs d'innovation (aéronautique, spatial, défense, nucléaire, pharmacie, logiciels), seuls à être en croissance de 2.8% par an de 2000 à 2007.

Seuls les secteurs continentaux français ont connu une croissance plus forte que ces secteurs en Allemagne, alors que tous les autres secteurs se sont moins bien comportés que leurs équivalents outre-Rhin. De plus, d'après l'étude de McKinsey, la performance par secteur compte davantage que le mix des secteurs et les secteurs innovants contribuent relativement faiblement à la croissance totale. C'est donc la performance de toutes les entreprises de tous les secteurs qui compte et pas seulement les secteurs de pointe. Par ailleurs, l'étude montre que la compétitivité du secteur des services est essentielle pour la progression de l'emploi.

### 2.3. Les mesures récentes des pouvoirs publics en faveur de l'industrie

De nombreuses mesures ont été prises par les pouvoirs publics en vue de soutenir la recherche et développement (R&D) dans l'industrie notamment le renforcement du Crédit-Impôt Recherche qui prend en charge une partie du coût des opérations de R&D, les pôles de compétitivité et les investissements d'avenir financés par les 35 milliards d'euro tirés du « grand emprunt ».

Les entreprises industrielles bénéficient aussi d'un soutien financier des pouvoirs publics, via OSEO, principalement sous la forme de prêts, le Fonds Stratégique d'Investissement (FSI), via des investissements en fonds propres et au niveau européen, via les crédits du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP).

Pourtant, ces mesures sont avant tout des outils alors que la ligne de la politique industrielle n'est pas clairement définie. En conséquence, la politique en faveur de l'industrie a donné l'impression d'être « au coup par coup » en se concentrant sur les dossiers chauds du moment et en mettant l'accent sur les instruments plus que l'objectif à réaliser. Ainsi, certains observateurs considèrent que le FSI privilégie la logique purement financière plutôt qu'industrielle, notamment quand il a co-investi avec des fonds privés.

### 2.4. Vers une approche stratégique de la politique industrielle

La politique industrielle était portée jusqu'aux années 1970 par des grands projets notamment dans les transports et l'énergie. Aujourd'hui, les problématiques sont plus complexes dans la mesure où

---

<sup>20</sup> Henri Verdier, *plaidoyer pour une néo-industrialisation*, alternatives économiques, hors séries, 3<sup>ème</sup> trimestre 2012.

<sup>21</sup> McKinsey Global Institute, *How to compete and grow: a sector guide to grow*, March 2010.

les innovations majeures ne sont souvent plus le fruit de grands projets financés par les pouvoirs publics mais par des start-up de haute-technologie. Les exemples étrangers montrent qu'il existe une troisième voie entre une politique dirigiste où l'innovation industrielle est directement réalisée par l'État et le laissez faire complet du marché. Mais cette troisième voie industrielle à la française est à concevoir et échappe aux codes des réussites passées.

La matrice<sup>22</sup> ci-dessous résume les caractéristiques intrinsèques de l'industrie française notamment ses forces et faiblesses et celle de l'environnement dans lequel elle opère, en particulier les opportunités et les menaces qu'il recèle. Cette vue synthétique de la situation stratégique de l'industrie en France est un guide dans la détermination des choix de politique industrielle.

Cette matrice montre un relative équilibre entre forces et faiblesses ainsi qu'entre les opportunités et les menaces. De plus, elle indique que les pouvoirs publics peuvent avoir beaucoup d'influence positive sur la réussite de l'industrie. Toutefois, l'équilibre est instable et la France industrielle est à la croisée des chemins entre renaissance et accélération du déclin.

---

<sup>22</sup> Matrice du modèle LCAG inventé par Learned, Christensen, Andrews et Guth en 1969, tous les quatre professeurs à la Harvard Business School.

<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des grands groupes leaders mondiaux</li> <li>• Des positions forte dans les secteurs continentaux dont le BTP, les télécommunications, l'énergie</li> <li>• Quelques secteurs exportateurs performants dont le luxe, l'agroalimentaire, l'industrie pharmaceutique et l'aéronautique</li> <li>• Prix de l'énergie relativement faible, réseau d'infrastructures développé</li> <li>• Main d'œuvre de bonne qualité</li> <li>• Réseau diplomatique de premier plan</li> </ul>	<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Part de l'industrie faible et en déclin</li> <li>• PME trop petites, peu exportatrices</li> <li>• Secteurs exportateurs généralement moins bien développés</li> <li>• Marges faibles, fiscalité lourde</li> <li>• Positionnement trop bas de gamme</li> <li>• Désaffection des élites pour l'industrie et les PME</li> <li>• Rigidités sur les marchés des biens, des services et du travail</li> <li>• Faiblesse du dialogue social, société de défiance<sup>23</sup></li> </ul>
<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marges de manœuvre importante en termes de réformes structurelles</li> <li>• Exportations dans les pays émergents</li> <li>• Baisse de la parité eurodollar</li> <li>• Énergie qui devrait rester relativement moins coûteuse</li> </ul>	<p><b>Menaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrence internationale</li> <li>• Crise de la zone euro</li> <li>• Dégradation des finances publiques</li> <li>• Détérioration de la croissance potentielle notamment en raison de la perte de capital humain et physique</li> </ul>

#### **4. Stratégie, structure, décision, et identité industrielles**

##### 4.1. Stratégie

L'objet de cette section est de tenter d'élaborer une stratégie industrielle cohérente. La méthodologie d'élaboration de l'action publique en faveur de l'industrie suivra quatre étapes incluant la stratégie, la structure (l'organisation des organismes publics en charge de l'industrie), les décisions (les principes suivies pour les actions en faveur de l'industrie), et l'identité (c'est-à-dire la manière dont peut s'énoncer la mission des pouvoirs publics en ce qui concerne leur politique pro-industrie).

Cette démarche est promue par des ouvrages classiques de stratégie, comme le *Strategor*<sup>24</sup>. Elle s'éloigne ainsi d'une démarche classique d'élaboration et d'évaluation de politique publique<sup>25</sup> en se situant volontairement dans le domaine de l'économie marchande car l'analyse stratégique de

<sup>23</sup> Voir notamment l'ouvrage de Algan et Cahuc, *La société de défiance*, (Éditions rue d'Ulm, 2007) qui montre que la France souffre beaucoup plus que d'autres pays d'un manque de confiance envers ses institutions et entre individus.

<sup>24</sup> *Strategor, politique générale de l'entreprise*, Dunod, 3<sup>ème</sup> édition, 2000.

<sup>25</sup> L'évaluation des politiques publiques est un domaine qui a été particulièrement développé depuis le décret du 22 janvier 1990 qui a instauré la procédure interministérielle d'évaluation. Cette procédure consiste à « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus d'une politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ». Plus récemment, la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001 a modifié le mode l'élaboration des lois de finance en le fondant sur la performance mesurée par des indicateurs précis. LA LOLF a inclus dans la procédure budgétaire en année n-1 les Projets annuels de Performance (PAP) et en année n+1 les Rapports Annuels de Performance (RAP) qui permettent de mieux fixer les objectifs et mesurer les résultats des politiques publiques de l'État.

l'industrie française en tant qu'acteur productif est le pré-requis à l'élaboration de politiques publiques en faveur de l'industrie.

La stratégie industrielle française doit tenir compte de ses forces et de ses faiblesses, car celles-ci ne se modifieront pas à court terme. Il ne s'agit donc pas de plaquer une politique industrielle générique à la situation française.

De plus, la désindustrialisation, qui a touché particulièrement la France montre que les politiques horizontales se limitant à assurer le bon fonctionnement des marchés ne sont pas suffisantes.<sup>26</sup>

La démarche d'élaboration d'une politique industrielle doit donc tenir compte des spécificités de l'industrie française, notamment des relations sociales, des processus de production et d'autres facteurs structurels que l'on ne peut réformer à court terme. Par exemple, la France compte un niveau très élevé de dépenses publiques sur PIB (56.2% en 2010) qui induit un niveau de prélèvements obligatoires également élevé. Il est impossible de réduire à court terme le niveau de dépenses publiques pour, par exemple, passer à celui de l'Allemagne qui est environ dix points de pourcentage inférieur. En revanche, il est possible de montrer qu'une tendance à la réduction est en marche ce qui rassurera les investisseurs, notamment les industriels qui développent des projets dont les temps de cycle sont parfois très longs. En outre, la contrepartie de ses dépenses publiques est un niveau élevé de services publics. Leur qualité doit être garantie afin que la charge fiscale soit acceptable. Ceci est un exemple parmi d'autres de la nécessité de réduire progressivement nos faiblesses tout en mettant en avant leurs contreparties positives quand elles existent.

#### a) Tirer parti de nos forces pour réduire nos faiblesses

Dans cette section seront présentées des propositions tendant à s'appuyer sur les forces de l'industrie française pour réduire ses faiblesses et favoriser l'émergence d'un écosystème pro-industrie.

- **Proposition 1 : Favoriser la contractualisation entre grands groupes, PME et État.** Ces contrats doivent être conçus afin de renforcer la coopération entre entreprises et d'ainsi aider à faire grossir les PME et à développer les secteurs exportateurs. Ces contrats devraient permettre de capitaliser sur la présence internationale de grands groupes et sur leur position de force dans certains secteurs, notamment dans les industries continentales.
- **Proposition 2 : Faire profiter davantage les entreprises industrielles du réseau d'infrastructure et des services publics.** La France devrait mieux mettre en avant l'intérêt de ses services publics pour les entreprises. Ceux-ci réduisent les coûts complets d'installation et de fonctionnement d'une entreprise par rapport aux autres pays. Une administration publique transversale pourrait être créée afin de permettre aux entreprises de bénéficier au mieux des services publics.
- **Proposition 3 : S'engager sur une tendance à moyen terme de réduction de nos handicaps fiscaux.** Cette réforme fiscale progressive doit à la fois consolider nos finances publiques, renforcer l'efficacité économique et être juste socialement. Dans un but de justice fiscale, il faut notamment trouver un mode de compensation de l'optimisation fiscale de certains grands groupes étrangers. En effet, certains groupes parviennent à payer une partie de leurs impôts sur les sociétés (IS), pourtant liés à leur activité en France, dans d'autres pays européens où le taux de l'IS est plus réduit voire dans des paradis fiscaux à l'extérieur de l'Europe.

---

<sup>26</sup> Pour plus de détails sur l'analyse des limites des politiques horizontales en faveur de l'industrie voir notamment le rapport du Conseil d'Analyse Économique, *Crise et croissance*, 2011, par Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Mathilde Lemoine.

- **Proposition 4 : orienter les talents vers l'industrie.** Dans ce but, il pourrait être utile d'augmenter les incitations, sociales et fiscales, à travailler dans l'industrie. Un passage obligé dans l'industrie pour certaines carrières dans la fonction publique pourrait être instauré.
- **Proposition 5 : Développer la contractualisation entre entreprises et institutions publiques de recherche et d'enseignement supérieur** afin de promouvoir l'innovation.
- **Proposition 6 : Développer la contractualisation entre les partenaires sociaux et l'État** dans le but d'assouplir à moyen terme les rigidités sur les marchés des biens, des services et du travail. Pour cela, employeurs et salariés doivent trouver leur compte dans le résultat de la négociation à l'image de ce qui se passe en Allemagne. Plus de flexibilité dans les horaires peut par exemple être compensée par une augmentation salariale ou une garantie de l'emploi sur une période déterminée. Par ailleurs, les négociations au niveau le plus micro (branche ou même entreprise) sont souvent les plus efficaces pour trouver des solutions profitables à l'ensemble des parties.

#### b) Développer nos atouts industriels afin de saisir les opportunités et de réduire les risques

- **Proposition 7: se tourner vers les marchés émergents et refuser le protectionnisme.** Le contenu des exportations en importations a doublé en 20 ans pour atteindre environ 40%. Ainsi, ne plus importer implique de se priver des intrants nécessaires pour réaliser une grande partie des exportations. De manière plus générale, les études empiriques montrent que la croissance est stimulée par l'ouverture aux échanges. Toutefois, il faut vérifier l'absence de pratiques commerciales illégales de la part de nos partenaires.
- **Proposition 8: Attirer les industries consommatrices d'énergie** en accentuant notre avantage en termes de prix de l'énergie. Le maintien d'un parc nucléaire significatif et sécurisé est un des facteurs permettant de maintenir un prix de l'électricité compétitif.
- **Proposition 9 : mettre en œuvre une politique macroéconomique d'accompagnement pour restaurer la confiance à moyen-long terme.** Cette politique économique doit viser quatre objectifs : la restauration de nos finances publiques, le soutien de la croissance, la justice sociale et l'amélioration du fonctionnement de la zone euro. Elle doit ainsi parvenir à rétablir la confiance des entreprises, des ménages, des investisseurs et des partenaires commerciaux.

### 3.2. Organisation du pilotage et de la mise en œuvre de la politique industrielle

Une fois la stratégie industrielle élaborée, la seconde étape consiste à mettre en place l'organisation appropriée pour sa mise en œuvre. Sachant que les outils de pilotage de la politique industrielle sont déjà en place, il s'agit avant tout de repréciser le périmètre de leurs attributions.

#### i) Nationale

- **Proposition 10 : Renforcer le ministère de l'industrie.** Celui-ci doit être distinct de celui des finances et avoir compétence sur tous les secteurs industriels même ceux échappant, totalement ou partiellement, à son périmètre actuel (par exemple agro-alimentaire, industrie pharmaceutique, aérospatiale). La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) doit veiller à donner les orientations territoriales de la politique industrielle via l'élaboration des *Stratégies nationales d'attractivité économique et de compétitivité des territoires* (développement des pôles de

compétitivité, des grappes d'entreprises, élaboration d'une réflexion prospective et stratégique sur les métropoles françaises...). Ses compétences sur la promotion de l'innovation pourraient être renforcées.

#### ii) Territoriale

- **Proposition 11: Les régions doivent être les relais de la mise en œuvre de la stratégie industrielle au niveau territorial<sup>27</sup>.** Les entreprises recherchent le territoire le plus attractif pour y installer des maillons de leur chaîne de production. Les régions doivent s'attacher à développer des avantages comparatifs (infrastructure, main d'œuvre compétente, outils de formation, présence de partenaires publics et privés...) pour attirer les entreprises.

#### 3.3. Processus décisionnel

La politique industrielle a été accusée de suivre une approche au coup par coup. L'élaboration d'une stratégie permet de répondre partiellement à cette critique car elle fixe un cap. En outre, il est nécessaire d'élaborer des critères d'intervention des pouvoirs publics afin de renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'action publique en faveur de l'industrie.

- **Proposition 12: Élaborer des critères d'intervention de la politique industrielle.** Des travaux économiques<sup>28</sup> montrent qu'il est préférable que la politique industrielle intervienne davantage dans les secteurs où il existe une plus forte concurrence ou ceux où la concurrence peut être renforcée. Les interventions en faveur des technologies qui rendent possibles l'activité de beaucoup d'acteurs (ex. les réseaux) doivent également être favorisées. En outre, la politique industrielle doit soutenir en priorité les secteurs ou les catégories d'entreprises qui souffrent de l'existence de contraintes de crédit (ex. PME).
- **Proposition 13: Mener une politique industrielle différenciée selon les secteurs industriels.** Les politiques de soutien à l'industrie doivent être adaptées à chaque secteur comme le montre une étude de McKinsey<sup>29</sup>. En conséquence, **certains dispositifs comme le Crédit Impôt Recherche (CIR), pourraient être modulés en fonction du secteur d'activité auquel ils sont adressés**, ce qui aurait le double avantage de les rendre plus efficaces et moins coûteux pour les finances publiques. Le CIR pourrait ainsi se concentrer sur les secteurs exportateurs ou soumis à la concurrence internationale et exclure les secteurs continentaux, notamment le secteur bancaire et celui des services aux entreprises.

Quatre moyens d'action en faveur de l'industrie peuvent être distingués du plus faible au plus intense :

1. Détermination des règles qui s'appliquent aux acteurs économiques (travail, marchés financiers, relations commerciales, concurrence).
2. Politiques horizontales (incitations fiscales, soutien à la formation à la R&D).
3. Incitation pour les implantations locales, commande publique, protection commerciale.
4. Financement d'entreprises ou restructurations imposées.

Pour les secteurs fortement exposés (textile, habillement et cuir, électronique grand public, acier et aluminium amont). Il faut mener une politique horizontale favorisant innovation/différenciation/haut de gamme (1.2.3).

Pour les secteurs en équilibre instable (automobile, réseau de communication, chimie de spécialité, acier et aluminium aval). La politique industrielle doit notamment favoriser l'investissement,

---

<sup>27</sup> Rapport du CAE de 2011, *Crise et croissance*, montre que la politique industrielle est plus efficace quand l'échelon local est impliqué dans sa mise en œuvre.

<sup>28</sup> Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, L. Du, Ann Harrison & Patrick Legros, *Industrial Policy and Competition*, GRASP Working Paper 17, June 2011.

<sup>29</sup> McKinsey Global Institute, *How to compete and grow: a sector guide to grow*, March 2010.

l'innovation, la différenciation, le haut de gamme et les produits de niche (ex voiture électrique) (1.2.3.4).

L'intervention dans les secteurs continentaux (chimie de base, raffinage, biens d'équipement, production et distribution d'énergie, télécommunications) peu soumis à la concurrence internationale est moins nécessaire (1).

Pour ce qui est des moteurs d'innovation (aéronautique, spatial, défense, nucléaire, pharmacie, logiciels) une politique industrielle complète peut être menée (1.2.3.4)

### 3.4. Identité : insuffler une culture pro-industrie

L'étape ultime de cette démarche stratégique est d'énoncer et d'adopter une identité industrielle. Cette identité permettra de montrer l'importance de la réussite industrielle du pays pour les pouvoirs publics. Elle aidera à mettre en cohérence chacune des décisions publiques avec cet objectif et aura aussi un effet d'entraînement sur l'ensemble de la société française.

- **Proposition 14: Transmettre un message affirmant la volonté de renaissance industrielle aux français, aux entreprises, à l'ensemble des acteurs publics les partenaires commerciaux.** En particulier, l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics doit être favorable à l'industrie. Ceci peut passer par des mesures symboliques comme la création d'un organe rattaché au Président ou au Premier Ministre en charge de suivre la politique industrielle comme cela a été fait aux États-Unis.

## **Conclusion**

L'importance de donner la priorité à l'industrie est aujourd'hui reconnue par les pouvoirs publics. Reste à suivre une démarche stratégique cohérente et systématique pour réussir une renaissance industrielle. Une récente enquête a montré que l'image des entreprises industrielles auprès du public était en significative amélioration<sup>30</sup>. Cette progression est de bon augure car elle pourrait inciter les dirigeants politiques à encore accélérer leurs efforts en faveur de l'industrie.

---

<sup>30</sup> Selon une enquête de Posternak/Ipsos menée en juin 2012, Citroën est la troisième marque préférée des français. D'autres industriels sont également en progression Airbus (4e), Michelin (5e), Peugeot (6e), EDF (11e), Renault (13e), GDF Suez (17e), Areva (24e). Étude citée par Les Échos le 27 juin 2012. <http://www.lesechos.fr/economie-politique/france/actu/0202142538399-l-industrie-redore-son-image-aupres-des-francais-338251.php>.