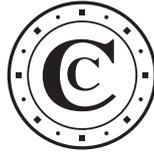


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ADAPTER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AUX NOUVEAUX ENJEUX

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
DÉCEMBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
8	CHIFFRES CLÉS
9	INTRODUCTION
13	1 - UNE DÉSINDUSTRIALISATION MARQUÉE
13	A - Une tendance générale à la désindustrialisation, plus forte en France
15	B - Avant la crise sanitaire, une reprise de l'emploi industriel
15	C - Une industrie concentrée sur quelques points forts, pénalisés par la crise sanitaire
17	2 - RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ GLOBALE DE L'INDUSTRIE FRANÇAISE
17	A - Poursuivre les efforts d'amélioration de la compétitivité-coût
21	B - Résorber le déficit persistant de compétitivité hors-coût
25	3 - CIBLER LES SOUTIENS PUBLICS, MIEUX PILOTER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE, TIRER PARTI DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE
25	A - Cibler les soutiens publics
28	B - Mieux piloter la politique industrielle
32	C - Tirer parti de la coopération européenne
35	D - Relever le défi des transitions numérique et environnementale

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever.

Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise.

Ce travail de synthèse vise à présenter, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

À l'issue d'une phase d'instruction et de contradiction, réalisée de mars à juillet 2021 avec le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), la direction générale du Trésor (DGT), la direction générale des entreprises (DGE), l'agence des participations de l'État (APE), Bpifrance et France Stratégie, cette note a été délibérée par la 1^{ère} chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

La France a, davantage que ses principaux partenaires, souffert du mouvement de désindustrialisation qui affecte la plupart des pays avancés. Sur la période récente, cette situation s'explique en large partie par la dégradation de la compétitivité-coût que son économie a subie entre 2000 et 2010, dans un contexte où l'entrée dans l'euro a fait perdre l'arme de la dévaluation compétitive et où les partenaires de la France, singulièrement l'Allemagne, ont défendu activement leur compétitivité par la modération salariale et des réallocations de fiscalité.

Ces écarts de compétitivité-coût se sont partiellement résorbés au cours de la décennie 2010-2020. La progression des coûts de main d'œuvre a ralenti en France sous l'effet notamment de la fiscalisation d'une partie du financement de la protection sociale. Le coût du travail demeure toutefois parmi les plus élevés de l'Union Européenne (UE). En matière de fiscalité sur les entreprises, la France présente un niveau global élevé en comparaison avec ses principaux partenaires.

L'économie française souffre par ailleurs de handicaps structurels qui grèvent sa compétitivité hors-coût. La recherche et développement se traduit insuffisamment en innovations industrielles. L'environnement des affaires demeure perfectible. L'image de l'industrie au sein de la population est dégradée. Le tissu industriel est marqué par la prépondérance de grands groupes dont les stratégies d'internationalisation, contrairement à d'autres pays européens, ne favorisent pas la production de biens à partir de la France alors que les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire peinent à se développer.

L'indispensable amélioration de la compétitivité de l'économie française doit s'accompagner d'efforts résolus pour traiter les handicaps structurels de son industrie. Cinq leviers doivent être prioritairement actionnés ce but :

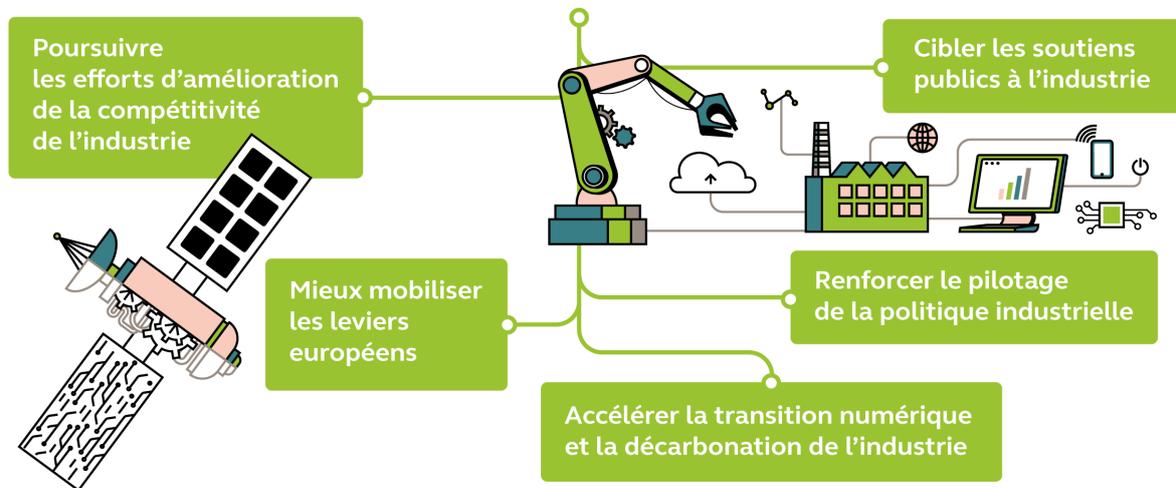
- Poursuivre les efforts d'amélioration de la compétitivité-coût (coût du travail et fiscalité) et hors-coût (environnement des affaires, diffusion de l'innovation et renforcement des compétences) ;
- Mieux piloter la politique industrielle, qui doit être davantage coordonnée avec les politiques de l'énergie, de la recherche et de l'innovation et les politiques sectorielles comme la santé. Ce pilotage doit s'appuyer sur une identification claire des moyens publics mobilisés et des indicateurs de résultats ;

- Cibler davantage les soutiens publics sur un nombre limité de priorités, encadrés par une gouvernance rigoureuse, la plus indépendante possible et assise sur des évaluations, afin d'éviter leur captation par certains acteurs et le saupoudrage ;
- Appuyer la politique industrielle sur les financements européens et les projets de coopération pour maintenir l'Union européenne à la frontière technologique. La sécurisation des chaînes d'approvisionnement doit également, sauf exception, s'appuyer sur le marché européen ;
- Inscrire les réponses aux défis de la transition numérique et de la décarbonation de l'industrie française dans la durée au niveau national et dans le cadre d'une coordination à l'échelle de l'Union européenne.

Chiffres clés :

- La France, **sixième** puissance industrielle dans le monde en 2004, **huitième** en 2019 ;
 - En 2019, **250 000** entreprises industrielles, qui emploient **3,2** millions de salariés, représentent **13 %** de la valeur ajoutée (11 % pour l'industrie manufacturière) et réalisent 68 % des exportations de biens et services ;
 - Avant la crise, **17 à 20 Md€** par an de soutiens publics à l'industrie selon France Stratégie, provenant pour plus de **80 %** de l'État (allègements de cotisations sociales, crédits d'impôts, réduction de la facture énergétique, soutien à la R&D et à l'innovation), le reste provenant d'interventions des régions et des fonds européens ;
 - D'importants moyens nouveaux consacrés à l'industrie depuis la crise sanitaire : baisse des impôts de production de **10 Md€** par an à partir de 2021 et renforcement des soutiens à l'innovation et à l'investissement.
-

ADAPTER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AUX NOUVEAUX ENJEUX



INTRODUCTION

La politique industrielle cherche à maintenir ou à augmenter la part de l'industrie dans l'économie. L'industrie est en effet porteuse de gains de productivité favorables à la croissance de long terme de l'économie : les activités correspondantes, et les activités de service à fort contenu technologique qui y sont liées, procurent des emplois de qualité, bien rémunérés ; elles contribuent à rééquilibrer les territoires, l'emploi industriel se situant le plus souvent hors des métropoles ; elles ont un effet d'entraînement sur la recherche et développement (R&D), l'innovation et le reste de l'économie ; enfin, l'industrie peut contribuer à la souveraineté et plus largement à l'autonomie stratégique de la France, c'est-à-dire sa capacité à faire face à des situations requérant d'être autonome pour certaines productions alimentaires, pharmaceutiques ou énergétiques.

En 2019, la France comptait un peu plus de 250 000 entreprises industrielles au sens de l'Insee, c'est-à-dire les entreprises ayant des « activités économiques qui combinent des facteurs de production (installations, approvisionnement, travail, savoir) pour produire des biens matériels destinés au marché ». Elles représentent près de 8 % des entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers. En 2019, l'industrie représentait 13 % de la valeur ajoutée (11 % en considérant la seule industrie manufacturière) et employait près de 3,2 millions de salariés, dont 2,8 millions dans l'industrie manufacturière. L'industrie fournit une contribution décisive à l'économie : en 2019, elle représentait 31 % du chiffre d'affaires et 28 % de la valeur ajoutée des secteurs marchands (hors agriculture et services financiers) et fournissait 73 % des importations et 68 % des exportations de biens et services.

L'interpénétration entre l'industrie et les services s'est fortement accrue. L'industrie vend en effet de plus en plus de services et en achète également beaucoup, du fait d'un processus d'externalisation d'une partie de ses activités et parce qu'elle tend à se « numériser ». Plusieurs programmes publics mis en place dans les grands pays attestent ainsi de l'irruption du numérique dans l'usine (*Industrie 4.0* en Allemagne, *Industrie du futur* en France, *Made in China 2025*).

Dans l'ensemble des pays industriels, les interventions publiques sur les marchés et secteurs définis comme prioritaires combinent des politiques transversales et des actions sectorielles. Au début des années 2000, la politique industrielle française a prioritairement cherché à développer l'économie de la connaissance (avec la création des pôles de compétitivité et d'Oséo). Marquée par l'impact très négatif sur l'emploi industriel de la crise financière de 2008, la France a ensuite renforcé les soutiens publics à l'innovation (lancement des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et création de Bpifrance) et s'est attachée à réduire les écarts de compétitivité-coût entre ses entreprises et celles des autres pays (CICE, fiscalité). Le renforcement de la politique industrielle s'est poursuivi en 2019 avec les cinq engagements du « pacte productif à l'horizon 2025 », structurant la stratégie industrielle autour de la transition écologique, de l'innovation (PIA 4), des territoires (création des territoires d'industrie, décentralisation des pôles de compétitivité, numérisation des petites et moyennes entreprises (PME) et aides des régions), des compétences et de la recherche.

Selon France Stratégie, l'industrie bénéficie d'environ 17 à 20 Md€ de soutiens publics par an. Plus de 80 % des dépenses correspondantes relèvent de l'État. Elles consistent principalement en des mesures transversales visant à soutenir la compétitivité des entreprises (allègements de charges sociales et fiscales), développer la R&D (crédit impôt recherche), réduire la facture énergétique des entreprises (dépendances fiscales) et soutenir l'innovation (aides spécifiques). Les ministères sectoriels, les régions et les fonds européens financent d'autres interventions.

De son côté, la Commission européenne accorde depuis 2015 une attention plus grande aux interventions verticales ou sectorielles. Cette priorité nouvelle a été retenue après la crise économique de 2008-2011 et le double constat d'un risque de décrochage technologique de l'Europe vis-à-vis des autres grands blocs et de la montée en puissance industrielle des pays asiatiques et de la Chine en particulier. L'Union européenne a ainsi renforcé la prise en compte de la

dimension industrielle dans ses interventions en faveur de l'innovation. Elle prête également davantage attention à l'autonomie stratégique de l'Europe, en mettant l'accent sur le développement des innovations de rupture, la sécurisation de son approvisionnement en matières premières et le soutien aux secteurs stratégiques. L'UE encourage aussi les coopérations entre pays européens et industriels dans le cadre des « projets importants d'intérêt européen communs » (PIIEC).

La crise sanitaire a conduit l'État à amplifier ses actions en faveur de la compétitivité-coût des entreprises. Doivent y contribuer la baisse de 10 Md€ par an des impôts de production à partir de 2021 (dont 3,7 Md€ pour l'industrie), la mise en œuvre du PIA 4 (20 Md€ en faveur de l'innovation sur la période 2021-2025) et des financements pour la numérisation, la décarbonation et des relocalisations ciblées en vue de renforcer la résilience de l'économie et l'autonomie stratégique de la France. Ces actions seront complétées par le plan « France 2030 » (34 Md€ prévus à partir de 2022), selon des modalités qui restent à définir.

La présente note établit d'abord un diagnostic sur la situation de l'industrie française, dont le recul a été plus marqué que dans la plupart des pays comparables (1). Elle montre ensuite que si les écarts de compétitivité-coût ont été partiellement résorbés, la compétitivité hors-coût de l'industrie française continue de souffrir de handicaps (2). Elle souligne enfin la nécessité d'un ciblage renforcé des interventions sectorielles et d'une gouvernance renouvelée de la politique industrielle (3).

I - UNE DÉSINDUSTRIALISATION MARQUÉE

A - Une tendance générale à la désindustrialisation, plus forte en France

Le mouvement de désindustrialisation, entendu comme la diminution de la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB, affecte la plupart des pays avancés, mais aussi des pays émergents comme la Chine. Elle résulte de l'effet conjugué des gains de productivité de l'industrie (qui conduit à une baisse des prix relatifs des produits industriels), du développement des services, de l'accroissement de la sous-traitance (mouvement d'externalisation) et de la fragmentation des chaînes de valeur. En France, l'emploi industriel a culminé en 1974 avant de décroître à un rythme plus ou moins soutenu jusqu'à la période précédant la crise sanitaire.

La désindustrialisation, engagée dans les années 1970, est plus marquée en France que dans la plupart des pays avancés. Sixième puissance industrielle en 2004, la France figurait

au huitième rang en 2019. Les pays émergents représentent en effet une part croissante de la production et des échanges de biens manufacturés. Au cours de la dernière décennie, la part de marché de la France dans le commerce mondial a diminué alors que des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne ont réussi à maintenir la leur. Cette évolution est principalement imputable à l'industrie, qui représente près de 70 % des exportations françaises.

La balance commerciale des biens, qui était devenue positive dans les années 1990, est redevenue déficitaire à compter du début des années 2000 et s'est ensuite constamment dégradée, atteignant son plus bas niveau historique en 2011. La part des exportations françaises dans celles de la zone euro a diminué fortement jusqu'en 2012, attestant d'une désindustrialisation plus aiguë en France que dans la moyenne des pays de la zone euro. La période 2017-2019 précédant la crise sanitaire a toutefois été marquée par une stabilisation, voire un léger redressement de la situation.

Graphique n° 1 : part des exportations françaises de biens dans la zone euro (%)



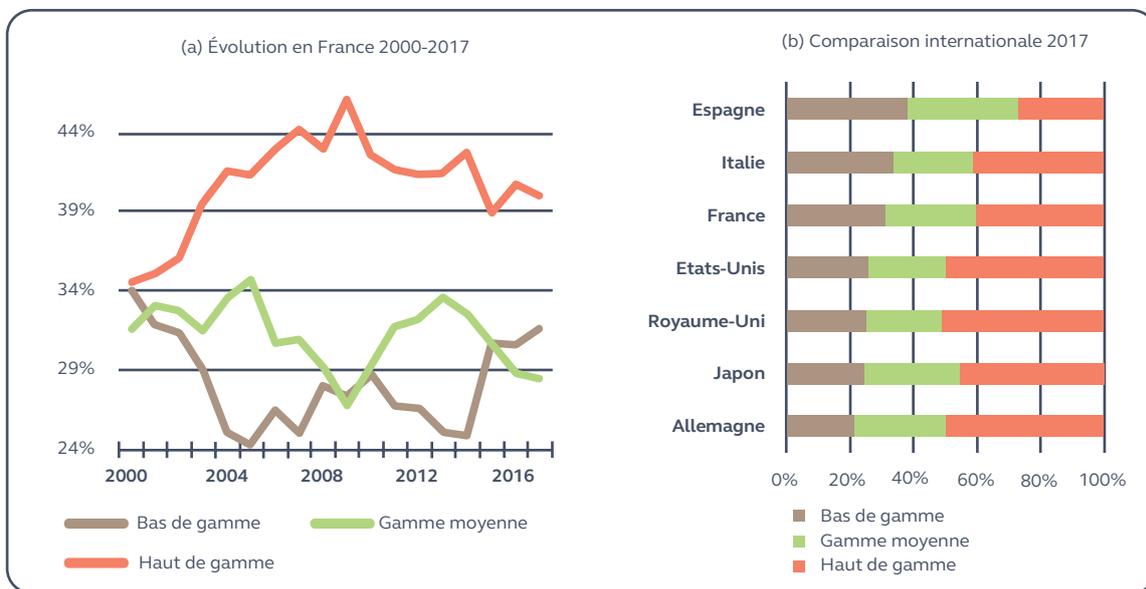
Source : Eurostat, comptes nationaux – NB : la zone euro exclut ici l'Irlande en raison des anomalies concernant la mesure de son PIB en 2015.

Les grandes entreprises, dans les services ou l'industrie, constituent un atout en termes de recettes fiscales, de structuration des filières et de présence des sièges sociaux et de centres de R&D sur le territoire. Cependant leurs stratégies d'internationalisation ont eu des impacts importants sur l'emploi industriel et ont contribué à la désindustrialisation dans certains secteurs. En 2018, la France était la troisième économie du monde en termes d'investissements directs étrangers (IDE) sortants, après le Japon et la Chine. Le stock d'investissements français à l'étranger n'était alors dépassé que par ceux du Japon et des États-Unis. Depuis 2000, il génère des revenus croissants, contribuant à équilibrer

la balance courante et à compenser en partie le déficit de la balance commerciale. Comme leurs concurrentes, les grandes entreprises françaises organisent leur production à l'étranger pour répondre à la demande locale ou exporter vers des marchés voisins. En revanche, leurs exportations de biens produits en France se sont moins développées que dans d'autres pays européens.

Enfin, bien qu'il ait légèrement progressé depuis 20 ans, le niveau de gamme des exportations françaises reste inférieur à celui des exportations britanniques, allemandes, néerlandaises ou italiennes alors même que les coûts de production dans ces pays ne sont pas nécessairement plus élevés qu'en France.

Graphique n° 2 : structure des exportations de biens manufacturiers par gamme de valeurs, unitaires, en pourcentage du total



Source : CEPII, calculs France Stratégie. Base WFTC. Gammes de valeur en fonction de l'écart de prix par rapport à une référence mondiale (haut de gamme : écart supérieur à 15 %, moyenne gamme : écart entre -15 et +15 %, bas de gamme : écart d'au moins -15%).

La structure de la production française est ainsi marquée par une part plus importante des grandes entreprises, la perte de compétitivité des années 2000 et un positionnement de

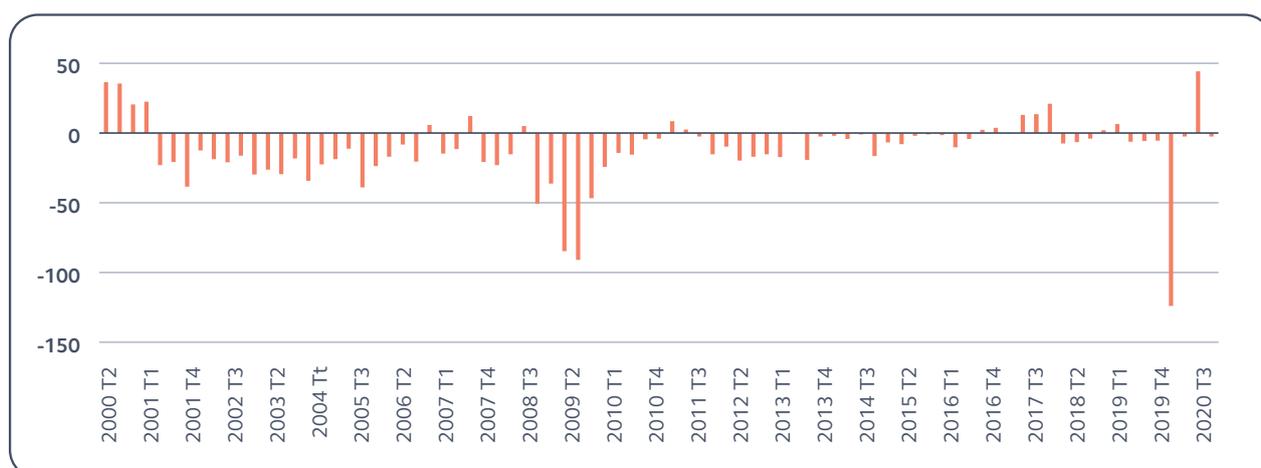
moyenne gamme. Ces particularités expliquent la disparition de capacités de production, d'emplois industriels et de compétences dans de nombreux secteurs.

B - Avant la crise sanitaire, une reprise de l'emploi industriel,

L'emploi industriel diminue tendanciellement depuis 1974. De 2000 à 2008, son repli a été plus fort en France que dans la zone euro et s'expliquerait moins par les fermetures d'entreprises que par le faible niveau des créations d'emplois. Les pertes d'emplois industriels ont été massives pendant la crise de 2008-2012. Après 2012, alors que de nombreux pays européens ont recréé des emplois industriels, la France a continué à en détruire.

Toutefois, depuis 2017, l'emploi industriel a redémarré en France, après les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, le Japon et l'Allemagne. Les créations d'emplois ont été particulièrement importantes en 2017. En 2018-2019, des créations d'emplois durables se sont substituées à de l'intérim, l'emploi industriel global demeurant stable. Ces créations, intervenues en haut de cycle économique, constituent une rupture par rapport aux destructions continues depuis plus de 15 ans.

Graphique n° 3 : évolution nette de l'emploi industriel (dont intérim) en milliers



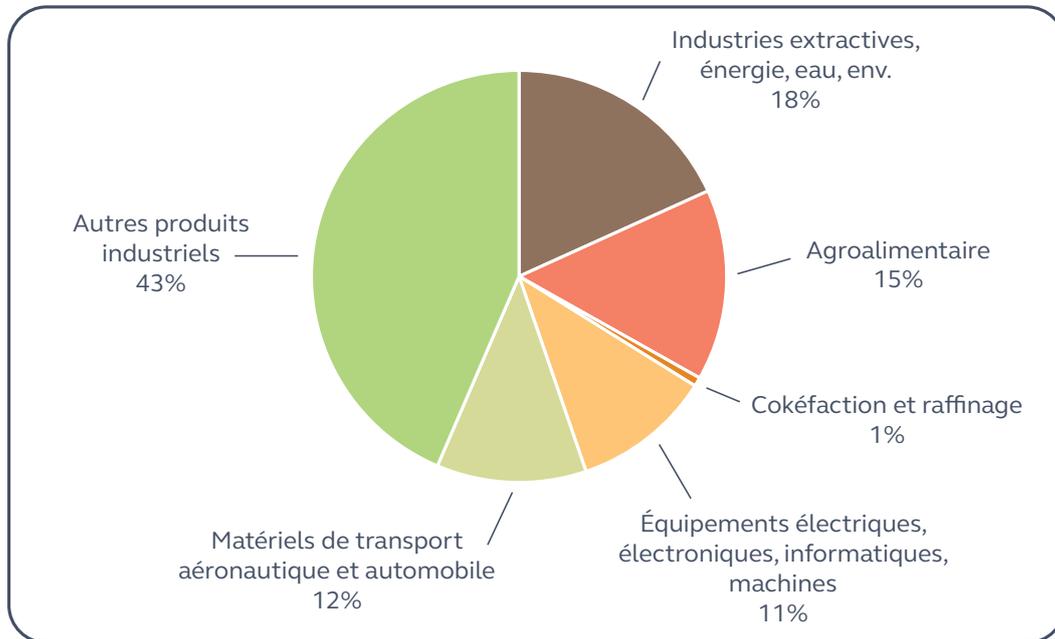
Source : Insee, estimations trimestrielles d'emploi salarié

C - Une industrie concentrée sur quelques points forts, pénalisés par la crise sanitaire

L'économie française a vu sa spécialisation productive évoluer au cours des 20 dernières années. L'automobile, les produits électriques, la cokéfaction et le raffinage, les caoutchoucs et plastiques et les machines et équipements,

ont connu un repli marqué. D'autres secteurs se sont maintenus, comme l'agroalimentaire, dont les résultats positifs sur certains produits (vins et spiritueux, produits laitiers, céréales) masquent toutefois la stagnation ou le déclin du reste du secteur. L'aéronautique, la pharmacie et la chimie ont vu leur valeur ajoutée progresser plus rapidement que le PIB.

Graphique n° 4 : composition de la production industrielle française en 2018 (%)



Source : Insee

Les avantages comparatifs par secteurs peuvent être évalués à partir de leurs performances à l'exportation de biens. Les parts de marché de la France mettent en évidence une situation de désavantage comparatif dans les industries extractives, l'informatique, l'habillement, les transports et entreposages, l'automobile, la métallurgie, les caoutchoucs et plastiques, les équipements électriques. L'analyse statistique ne permet pas de mesurer précisément les performances du secteur du luxe, dans lequel la France est bien positionnée mais qui se répartit entre agroalimentaire (vins et spiritueux) et textile et a par ailleurs un effet d'entraînement sur la chimie (cosmétiques).

L'activité industrielle est relativement concentrée géographiquement : les régions Île-de-France, Rhône-Alpes et Pays de la Loire regroupent la majorité des emplois. Cependant, l'industrie n'est plus le premier secteur économique dans aucune des 306 zones d'emploi recensées par l'Insee et la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) en 2020, alors que

c'était encore le cas pour une dizaine en 1990. Le taux d'emploi industriel demeure toutefois élevé dans 37 zones, notamment en Bretagne, dans les Pays de la Loire, mais aussi dans le Grand Est, en Bourgogne-Franche-Comté, en Auvergne-Rhône-Alpes, dans les Hauts-de-France ou encore en Nouvelle-Aquitaine. Une part significative des zones dans lesquelles l'emploi industriel reste important est située dans les espaces ruraux de faible densité.

Les écosystèmes industriels sont dorénavant en nombre réduit. Ils se situent dans des territoires éloignés des centres de décision et représentent une part minoritaire de l'activité économique. La question du maintien à terme d'une base productive de taille critique suffisante pour le développement industriel et l'innovation peut être posée. À cette évolution des vingt dernières années s'est ajouté l'impact de la crise sanitaire qui a touché deux des principaux secteurs de l'industrie française, l'aéronautique et l'automobile, par ailleurs sous pression d'une concurrence internationale accrue et de la transition carbone à effectuer.

En dépit de la reprise économique, la crise sanitaire semble avoir davantage affecté les exportations françaises que celles des autres pays européens. Le scénario sombre d'une reprise de la dégradation d'écosystèmes

fragiles, après l'embellie d'avant-crise, ne peut donc être exclu. Il appelle à renforcer les efforts pour restaurer la compétitivité et mieux cibler les actions sectorielles dans le cadre d'une gouvernance renouvelée.

II - RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ GLOBALE DE L'INDUSTRIE FRANÇAISE

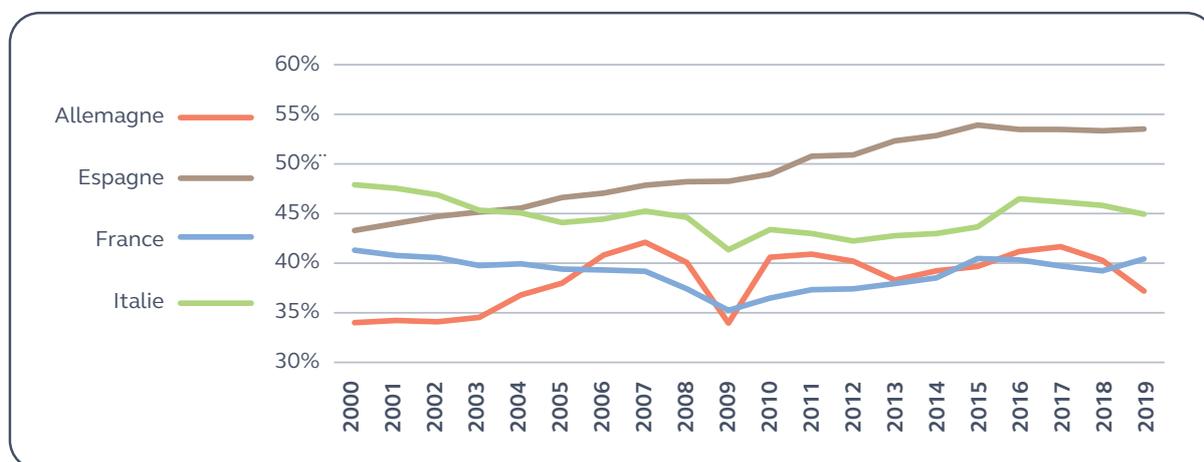
Les mesures prises au cours des dernières années ont permis d'interrompre la dégradation de la compétitivité-coût de l'industrie française. Elles doivent être poursuivies et s'accompagner d'un traitement résolu des handicaps plus structurels qui affectent sa compétitivité hors-coût.

A - Poursuivre les efforts d'amélioration de la compétitivité-coût

1 - Une perte de compétitivité-coût marquée au début des années 2000

Les facteurs pouvant expliquer l'évolution des exportations et la dégradation de la balance courante française ont fait l'objet de nombreuses publications. Elles n'ont pas permis d'en identifier les causes de manière certaine. Le rapport Gallois de 2012 a dressé le diagnostic, confirmé par le Conseil national de productivité en 2019 et désormais largement partagé, d'une perte de compétitivité-coût de la France dans la décennie 2000 liée à la divergence de sa politique économique avec celles menées dans la zone euro, singulièrement en Allemagne. Cette dégradation a suscité une contraction des marges des entreprises, qui a pu accroître leur déficit de compétitivité hors-coût, notamment en réduisant leurs capacités d'investissement.

Graphique n° 5 : taux de marge dans l'industrie



Source : Eurostat, calculs du Conseil national de productivité et Cour des Comptes.

Alors que la France connaissait une progression de ses coûts relativement rapide, l'Allemagne a mis en œuvre une politique volontariste de modération salariale, notamment dans le secteur des services, avec un effet indirect positif sur l'industrie, *via* les consommations intermédiaires. Elle a également procédé à un transfert de la fiscalité des entreprises vers les ménages. Dans le même temps, la taxation des profits des entreprises a diminué dans la zone euro (passant de 35 % en moyenne en 1998 à 24 % en 2016), mouvement que n'a pas suivi la France avant les années très récentes.

Si elle n'est pas le seul facteur, la divergence des coûts de production expliquerait une bonne partie des écarts de croissance constatés jusqu'en 2011 entre les exportations françaises et celles de ses principaux partenaires, en particulier l'Allemagne. Ainsi, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime que la modération salariale

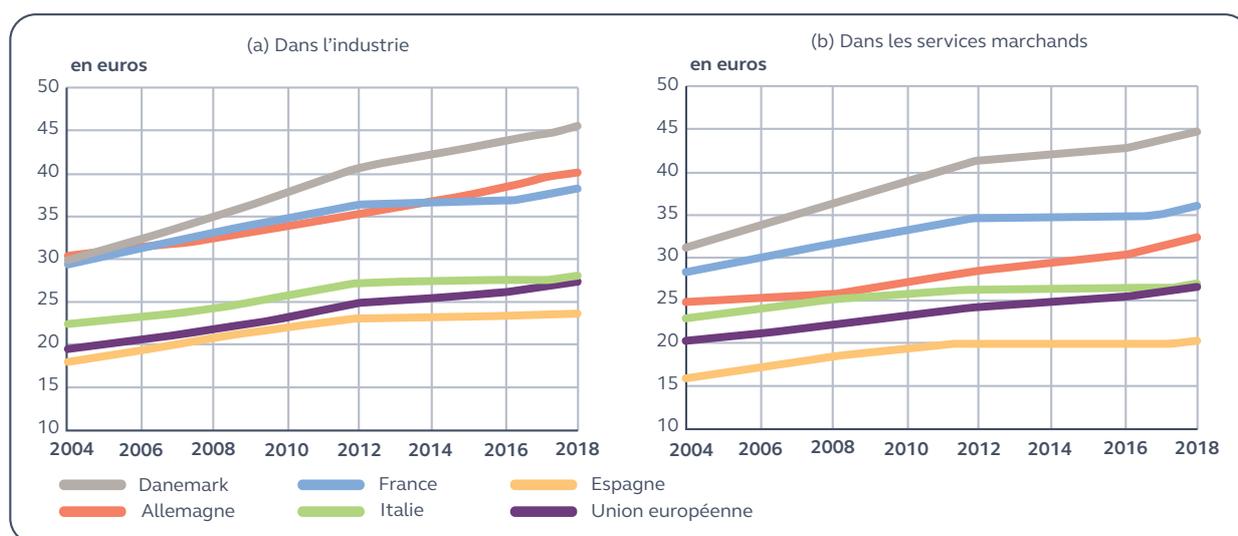
en Allemagne expliquerait 40 % de l'écart de croissance des exportations françaises et allemandes entre 1999 et 2012, le reste étant imputable à l'amélioration de la qualité et probablement à une meilleure orientation géographique des exportations. La situation ne s'est stabilisée qu'à partir de 2012.

2 - Une réduction des écarts de compétitivité-coût au cours de la dernière décennie

Une dynamique du coût du travail ralentie depuis 2012, un niveau qui reste élevé au sein de l'UE

Après avoir assez rapidement progressé durant la décennie 2000, les coûts de la main d'œuvre dans l'industrie et les services ont plus modérément augmenté depuis 2012. Le coût du travail dans l'ensemble de l'économie demeure cependant élevé.

Graphique n° 6 : évolution du coût de la main-d'œuvre selon le secteur d'activité dans l'UE entre 2004 et 2018



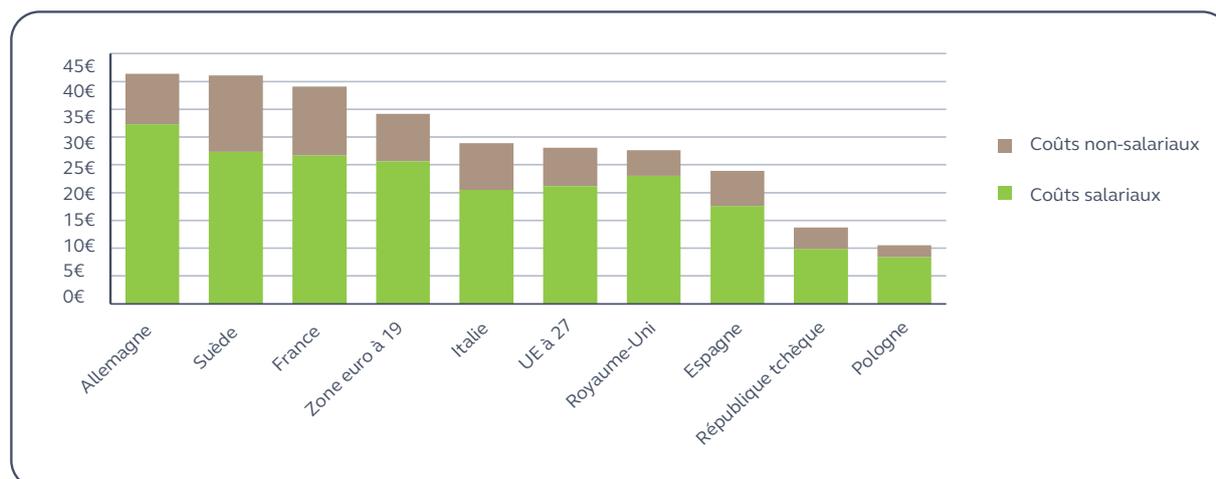
Note : Union européenne dans sa composition actuelle (28 pays). Champ : industrie (sans construction) et services marchands, entreprises de 10 salariés ou plus.

Source : Insee, données Eurostat

Cette situation ne résulte pas principalement du haut niveau des salaires mais plutôt de celui des coûts non-salariaux, qui figurent parmi les plus élevés des pays de l'UE. Cette spécificité s'explique par le haut niveau de protection

sociale et ses modalités de financement qui, en dépit des allègements mis en œuvre depuis les années 1990, reposent encore largement sur des cotisations sociales.

Graphique n° 7 : décomposition du coût horaire du travail dans l'industrie en 2019



Source : Eurostat

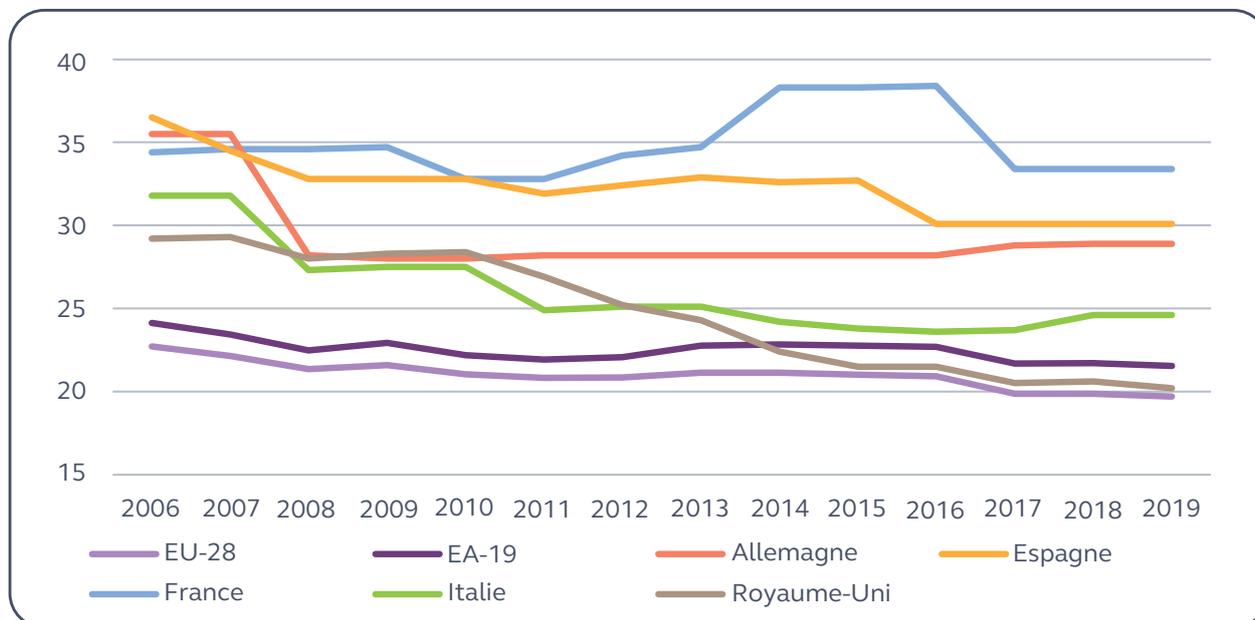
À partir de 2014, poursuivant un mouvement d'exonération de charges sociales sur les bas salaires entamé dans les années 1990, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et les allègements de charges qui l'ont complété puis remplacé, ont eu pour effet de rapprocher l'évolution du coût du travail de celle de la productivité. Concentrées sur les bas salaires, les mesures de baisses de charges bénéficient surtout aux activités de services et à certains secteurs industriels où les salaires sont plus bas (agroalimentaire). Elles peuvent aussi profiter indirectement à l'industrie, au travers du coût des consommations intermédiaires. En effet, via ces dernières (transports, commerce, services financiers, juridiques, emploi intérimaire), le coût du travail indirect représente une part similaire (19 %) à celle du coût du travail direct (18 %) dans la valeur de la production des biens manufacturés.

De nombreux acteurs considèrent que la question du coût du travail est aujourd'hui largement traitée, en s'appuyant sur la comparaison avec l'Allemagne dans l'industrie. Ce rapprochement présente cependant des limites. En effet, le niveau de gamme des produits français est globalement moins élevé, ce qui les rend davantage substituables que leurs concurrents.

Une fiscalité des entreprises parmi les plus élevées au sein de l'Union européenne, en dépit des mesures sur l'IS et les impôts les plus distorsifs

La France se caractérise par sa structure de prélèvements, qui pèse davantage sur l'appareil productif et moins lourdement sur la consommation que dans les autres États membres de l'Union européenne. Ainsi, selon Eurostat, en 2019, la France appliquait le taux de taxation effectif des entreprises non financières le plus élevé de l'UE.

Graphique n° 8 : taux moyen effectif (%) de taxation des entreprises non financières (plus de 250 salariés)



Source : Taxation trends in the EU. Eurostat.

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), l'impôt sur les sociétés (IS) et les impôts dits « de production » représentaient 15,7 % des prélèvements obligatoires totaux en 2018 en France, contre 12,8 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. L'écart provient essentiellement des impôts de production, même si les comparaisons internationales sont à prendre avec précaution compte tenu des différences de méthode. Le Conseil d'analyse économique (CAE) souligne qu'au sein de cette catégorie, la France est, avec l'Italie, le seul État de l'UE à appliquer un impôt assis sur la valeur ajoutée la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le produit représentait 11,4 % des impôts directs payés par les entreprises en 2019) et une taxation du chiffre d'affaires, à travers la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Selon le CAE, la C3S réduit la productivité des entreprises, agit comme un impôt sur les exportations, constitue une subvention aux

importations de biens intermédiaires et aggrave le déficit commercial de la France.

Les pouvoirs publics ont pris au cours de la dernière décennie des mesures visant à rééquilibrer la fiscalité des entreprises afin de réduire les écarts avec la moyenne européenne et les pays comparables. À partir de 2017, l'IS, caractérisée par une assiette étroite et des taux élevés, a vu son assiette s'élargir et son taux diminuer. La trajectoire de diminution progressive du taux de l'IS de 33,3 % en 2017 à 25 % en 2022 devrait ainsi replacer la France dans la moyenne des pays de l'OCDE et de la zone euro. Les pouvoirs publics ont pris des mesures visant à réduire les impôts de production, sans pour autant supprimer les plus distorsifs. À partir de 2010, la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CVAE, la contribution foncière des entreprises (CFE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ont dégagé un

gain annuel pour les entreprises de l'ordre de 5,7 Md€ entre 2009 et 2012, dont près de 2 Md€ au bénéfice de l'industrie à partir de 2012. En 2021, de nouvelles mesures de réduction de la CVAE et de la CFE, susceptibles de profiter à un grand nombre de TPE-PME, ont également été mises en œuvre à hauteur de 10 Md€, soit 0,4 point de PIB. L'industrie manufacturière devrait en être le premier bénéficiaire, pour 2,9 Md€ (3,7 Md€ en ajoutant les secteurs de l'énergie, de l'eau et des carrières).

En revanche, alors que la suppression de la C3S avait été annoncée en 2014, le mouvement engagé en ce sens s'est interrompu dès 2015. La révision des seuils de cet impôt a toutefois généré un gain pour les entreprises de 1,1 Md€ en 2015 et 0,8 Md€ supplémentaire en 2016 (1,3 Md€ en 2020).

3 - Poursuivre les efforts d'amélioration de la compétitivité-coût des entreprises

Pour de nombreux observateurs, le rééquilibrage de la fiscalité en faveur de l'industrie demeure un chantier inachevé. La suppression des impôts de production les plus distorsifs, comme la C3S, pourrait être engagée. Elle devrait s'inscrire dans une évolution d'ensemble de la fiscalité des sociétés tenant compte du contexte de concurrence fiscale. À cet égard, comme le CPO l'a recommandé, il convient de poursuivre la stratégie visant à rapprocher le taux nominal de l'IS français de la moyenne de l'OCDE ou de la zone euro, aujourd'hui proche de 25 %. Par ailleurs, la mise en place d'un taux mondial minimum de 15 %, confirmée par l'accord de 136 pays conclu sous l'égide du G20 le 8 octobre 2021, devrait contribuer à la réduction de la concurrence fiscale.

Si la croissance des coûts salariaux s'est ralentie sur la période récente, ceux-ci demeurent élevés en France, la Cour relève

que les options pour agir sont limitées : les allègements de charge sur les salaires élevés sont très coûteux dans un contexte de finances publiques dégradées et pourraient se traduire par des hausses de salaires davantage que par des baisses de coûts pour les entreprises dans un contexte de tension sur le recrutement des personnels les plus qualifiés.

B - Résorber le déficit persistant de compétitivité hors-coût

1 - Une dépense de R&D qui stagne, un lien insuffisant entre recherche publique et privée

La recherche et développement (R&D) est déterminante pour l'innovation des entreprises, ainsi que pour la qualité et la diversité de leurs produits. La France y consacre 2,2 % de son PIB. Ce niveau est inférieur à la moyenne de l'OCDE (2,5 %). Quoiqu'en progression, la part des entreprises dans ces dépenses (57 %) se situe également à un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (63 %). Bien que la France dispose d'une recherche, notamment fondamentale, de niveau international, la R&D publique ne se traduit pas suffisamment en innovations industrielles. Entre 1990 et aujourd'hui, la France est passée de la quatrième à la sixième place dans le classement des pays de l'OCDE par le nombre de brevets déposés. Elle se positionne derrière le Japon, les États-Unis et l'Allemagne et est également désormais dépassée par la Chine.

La position relative de la France comme pays d'accueil pour les activités de R&D des multinationales étrangères se dégrade. Avec le crédit impôt recherche (CIR), elle met pourtant en œuvre le dispositif de soutien le plus généreux de l'OCDE, dont 61 % reviendrait au secteur industriel. Les entreprises apprécient

son impact important sur le niveau de fiscalité global. Une récente évaluation de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) a toutefois montré que le CIR n'aurait qu'un effet positif modéré sur les activités de R&D et que son impact, significatif sur la performance économique des microentreprises et des PME, serait sensiblement moindre sur celle des grandes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Sous l'effet de l'intensification des efforts en faveur de l'innovation, les dépôts de brevet, concessions de licences, créations et levées de fonds des *startups* se sont accrus sur la période récente. Un récent rapport de la Cour sur les aides publiques à l'innovation a toutefois montré que les résultats en matière de transfert des travaux de recherche vers les entreprises demeurent insuffisants. Selon l'Index mondial de l'innovation (GII, Global innovation index), la France se classait en 2021 au 10ème rang en termes d'innovation mais au 31ème rang en ce qui concerne les collaborations entre industrie et universités en matière de R&D. Les questions de propriété intellectuelle restent souvent une source de tension entre industriels et laboratoires publics de recherche. Pour y remédier, la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 vise notamment à favoriser la diffusion de la recherche dans l'économie. À ce titre, elle a assoupli le régime du chercheur-entrepreneur, prévu des mécanismes de soutien à la recherche partenariale et simplifié les régimes de cumul d'activité. L'impact de ces mesures nouvelles devra être évalué dans les années à venir.

2 - Accroître l'attractivité des métiers et les compétences

Les métiers de l'industrie restent mal considérés en France. La valorisation des études générales et longues au détriment de formations professionnalisantes, la méfiance vis-à-vis d'activités perçues comme hiérarchiques, pénibles et polluantes, l'impact des fermetures d'usines et des délocalisations, sont autant de facteurs qui nuisent à son attractivité. Selon la Dares, les trois-quarts des trente métiers les plus en tension en 2019 étaient des métiers d'ouvriers qualifiés ou de techniciens dans le secteur du BTP et l'industrie. Sont notamment concernés les dessinateurs en électricité et en électronique et, dans le domaine de la métallurgie les chaudronniers, tôliers, traceurs, serruriers, métalliers, forgerons. Les difficultés de recrutement, qui se faisaient déjà sentir avant la crise sanitaire, rendent plus aiguë la nécessité de mesures visant à améliorer l'attractivité des métiers de l'industrie, qui ne pourront cependant produire leurs effets qu'à long terme.

Depuis des années, des réformes de la formation initiale (dont l'apprentissage) et continue ont été menées. Des moyens importants y ont parfois été consacrés. Ainsi le plan d'investissement dans les compétences 2018-2022, ciblé sur les publics les plus éloignés de l'emploi, a été doté de 15 Md€. La formation professionnelle doit toutefois faire l'objet d'une action plus volontariste reposant sur les branches professionnelles, compétentes en la matière. Celles-ci devraient développer des initiatives permettant d'anticiper les nouveaux besoins en savoir-faire ou en compétences des entreprises, en s'appuyant notamment sur

les dispositifs existants (campus des métiers et qualifications d'excellence, ingénierie de formation professionnelle, écoles universitaires de recherche, écoles de production).

3 - Un environnement des affaires perfectible

Mesurée à l'aune du nombre d'investissements étrangers qui y sont réalisés, l'attractivité de la France s'est améliorée avant la crise. Selon le baromètre Ernst & Young, elle se trouvait en 2019 au premier rang dans le classement des pays européens par le nombre d'investissements directs étrangers (IDE) accueillis. Cependant, selon les données de la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la France est la 13^e destination des IDE dans le monde, en montants réalisés, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, les États-Unis et la Chine. Entre 2009 et 2019, le stock d'IDE accueillis en France a augmenté de 15 %, contre 13 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. L'industrie en représente environ un tiers. Les IDE n'offrent cependant pas une mesure exacte de l'attractivité d'un pays. En effet, ils ne constituent pas seulement la traduction d'investissements nouveaux, mais peuvent également provenir de fusions-acquisitions ou résulter de flux de trésorerie entre entreprises. Par ailleurs, une partie des IDE correspondant à des rachats d'entreprises françaises pourrait davantage refléter leur vulnérabilité.

La France stagne dans le classement *Doing business* de la Banque mondiale sur l'environnement des affaires, se situant au 15^{ème} rang des pays de l'UE en dépit d'efforts réels de simplification administrative, avec la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une

société de confiance dite loi ESSOC en 2018, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi PACTE en 2019 et en dernier lieu la loi d'accélération et de simplification de l'action publique ASAP de 2020 qui comprend plusieurs dispositions pour sécuriser et accélérer les projets d'implantation industrielle en améliorant la prévisibilité des délais et de l'issue des décisions. La France doit encore progresser car elle figure parmi les pays ayant des délais très longs pour les permis de construire.

Le tissu industriel souffre des difficultés de croissance des PME-ETI. Cette fragilité est liée notamment à la faiblesse de leurs marges, à des relations d'affaires déséquilibrées et pas toujours confiantes avec la plupart des grands groupes et à la fragilité des écosystèmes industriels. Des initiatives ont été prises début 2020 en faveur du développement des entreprises intermédiaires (stratégie « Nation ETI »). Leur essor est cependant pénalisé par la complexité persistante du paysage des aides dont elles sont susceptibles de bénéficier. France Stratégie a ainsi recensé plus de 600 dispositifs d'aides aux entreprises (hors collectivités territoriales), dont 468 dispositifs fiscaux, 29 taux réduits ou exonérations de TICPE, 34 taxes affectées et 24 dépenses fiscales déclassées. S'y ajoutent les aides d'État notifiées en faveur de la R&D, de l'innovation et de la formation, les dispositifs régionaux et les dépenses fiscales des collectivités territoriales non compensées par l'État. La simplification de ces dispositifs de soutien est un préalable à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique à destination des PME-ETI et revêt donc un caractère prioritaire.

III - CIBLER LES SOUTIENS PUBLICS, MIEUX PILOTER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE, TIRER PARTI DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

Parallèlement à la poursuite des actions destinées à améliorer la compétitivité de l'économie française, les interventions publiques visant le secteur industriel doivent être mieux ciblées et leur gouvernance renforcée. Leur inscription dans le cadre de la coopération européenne est par ailleurs de nature à en renforcer l'efficacité.

A - Cibler les soutiens publics

1 - Le bilan nuancé du PIA en matière industrielle (2010-2020)

Sur la dernière décennie, la politique de l'innovation et son instrument financier, le programme d'investissements d'avenir (PIA), ont été les principaux outils de la politique industrielle. Piloté par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), le PIA est intervenu sur l'ensemble de la chaîne de l'innovation, à l'exception des phases de mise sur le marché et de massification de l'offre. Sur la période 2010-2020, la moitié des ressources du PIA (28,5 Md€ sur 57 Md€) a été consacrée à des actions de modernisation des entreprises et de valorisation de la recherche et 15,7 Md€ à des actions structurelles de diffusion de l'innovation.

La commission de surveillance du PIA a dressé en 2019 un bilan nuancé de son impact sur le secteur industriel. Le PIA a soutenu l'innovation et la modernisation des secteurs historiques de l'industrie française (aéronautique, automobile, nucléaire, spatial) et pallié les failles de marché dans le domaine du financement des *startups*. Cependant, les pouvoirs publics ne sont pas toujours parvenus à éviter la captation des aides par certains acteurs ni la reconduction de choix favorables aux secteurs industriels issus des

grands programmes historiques (phénomène dit de « dépendance au sentier »), au risque de négliger d'autres acteurs ou secteurs et de mal anticiper les ruptures technologiques. Les effets du PIA sur la spécialisation productive de l'économie, l'industrialisation et la compétitivité apparaissent ainsi limités.

2 - Concentrer les moyens et les encadrer par une gouvernance rigoureuse

Tirant les leçons des évaluations, le PIA 4 distingue deux formes de soutiens publics à l'innovation, « dirigés » et « structurels ». L'innovation est « dirigée » lorsque les pouvoirs publics déterminent a priori les secteurs et les activités spécifiques qu'ils souhaitent soutenir. L'innovation « structurelle » vise pour sa part à appuyer des actions innovantes remplissant des critères objectifs, sans considération sectorielle. La seconde approche est fondée sur le postulat que le secteur privé est mieux à même de déterminer les secteurs d'avenir que les pouvoirs publics. Le PIA 4 (2021-2025) renforce la dimension sectorielle et verticale de ses interventions, en consacrant 12,5 Md€ (dont 2,5 Md€ en fonds propres) à l'innovation dirigée. Les ressources affectées à l'innovation structurelle, pour le financement de l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la valorisation, s'élèvent à 7,5 Md€.

Les priorités relevant de l'innovation dirigée du PIA4 ont été fixées sur le fondement du rapport produit en février 2020 par un collège d'experts présidé par Benoît Potier. Selon ce rapport, la France pourrait, en concentrant les moyens et en décloisonnant les interventions publiques et privées *via* « des stratégies d'accélération intégrées », jouer un rôle de leader sur dix marchés-clefs prioritaires à l'horizon 2030.

Les marchés-clefs retenus conjuguent des bases technologiques françaises solides et apportent des réponses à quatre grands défis sociétaux (alimentation saine et durable et souveraineté alimentaire mondiale, santé et bien-être des citoyens, transition écologique et énergétique, souveraineté numérique). Pour 12 autres marchés-clefs (batteries, recyclage, ...), le rapport préconise de mettre en place des soutiens publics dans une logique de rattrapage. Au 1^{er} octobre 2021, sept stratégies sont lancées parmi les dix marchés-clefs prioritaires et trois stratégies parmi les douze autres marchés-clefs.

Les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) contribuent également à ces stratégies. Depuis la modification par la Commission européenne de l'encadrement des aides d'État en 2014, les PIIEC, qui visent à maintenir l'UE à la frontière technologique par l'innovation de rupture ou le rattrapage vis-à-vis des grands blocs concurrents, ont un impact particulier sur l'industrie. Trois PIIEC ont été approuvés à ce jour dans le domaine de la microélectronique et des batteries. Ces opérations, qui mobilisent des crédits du PIA, devraient permettre l'implantation en France d'usines et d'activités de R&D.

Tableau n° 1 : projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC).

Domaines	Microélectronique	Batteries	
Autorisation	18 décembre 2018	9 décembre 2019	21 janvier 2021
Fin du projet	2024	2031	2033
Domaines	Puces, semi-conducteurs, capteurs, matériaux composites alternatifs au silicium	Matières premières et matériaux avancés, systèmes de batterie, réaffectation, recyclage	Développement d'innovations technologiques - formulations chimiques, processus de production des batteries
Pays	France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni	Allemagne, Belgique, Suède, Finlande, France, Italie, Pologne	Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Pologne, Slovaquie et Suède
Acteurs privés	29	17	42
Aides publiques	1,75 Md€, dont 355 M€ par la France	3,2 Md€, dont 846 M€ par la France, y compris 690 M€ de l'État	2,9 Md€

Source : Commission européenne

Le déploiement des soutiens à l'innovation structurelle du PIA 4 est confié à Bpifrance. À ce titre a notamment été lancé en 2019 le plan *Deep-tech*, qui a pour ambition de soutenir la création de 500 *startups* par an, la croissance et l'émergence des leaders industriels de demain et le développement d'écosystèmes d'innovation (pôles de compétitivité, clusters, projets collaboratifs). Bpifrance assure également le pilotage du programme des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) et le financement d'incubateurs, d'accélérateurs ou de *startups*. Un partenariat avec l'agence nationale de la recherche (ANR) vise par ailleurs à augmenter le « taux de transformation » des travaux de recherche en projets d'innovation portés par des *startups* ou des entreprises industrielles.

Le PIA 4 comporte en outre un volet régionalisé, co-piloté avec les régions, qui a pour objet de financer l'innovation, la structuration des filières industrielles et la formation professionnelle. Répondant aux préconisations formulées par la Cour en 2016, les pouvoirs publics encouragent la fusion et le rapprochement des pôles de compétitivité avec d'autres structures locales et prévoient une diminution globale du financement par l'État du fonctionnement de ces structures et un financement par projet de taille européenne.

Enfin, le Président de la République a annoncé le 12 octobre 2021 le plan « France 2030 », doté de 34 Md€ sur 5 ans, dont 30 Md€ seront affectés à des dotations en subventions et 4 Md€ à des investissements en fonds propres réalisés *via* Bpifrance. Les dépenses correspondantes, qui seront consacrées pour moitié à la décarbonation de l'économie et pour moitié au financement des projets d'acteurs émergents porteurs d'innovation, viendront compléter le PIA 4, dont le plan

« France 2030 » reprend par ailleurs les priorités sectorielles en les élargissant.

L'approche du PIA 4, consistant à mettre en œuvre des stratégies d'accélération qui se veulent transversales et décloisonnées, en procédant régulièrement à leur évaluation, est prometteuse. Elle constitue cependant aussi un défi car la gouvernance des politiques industrielles en France demeure profondément marquée par une logique verticale de pilotage des filières par les grands groupes et le secteur public. L'objectif de développement de nouveaux secteurs industriels d'avenir, et in fine, d'augmentation de la croissance potentielle, ne sera atteint qu'en s'assurant de la qualité des investissements. La concentration sur un nombre limité de priorités et de défis transversaux doit faire l'objet d'une attention constante des pouvoirs publics. Pour éviter la captation des soutiens publics par certains acteurs, au profit des solutions technologiques qu'ils proposent, les soutiens publics doivent être encadrés par une gouvernance collégiale, la plus indépendante possible et faisant appel à des expertises diverses. Enfin, pour limiter les risques d'échec et d'inefficacité, toujours présents lorsque des paris technologiques sont réalisés, les procédures d'évaluation doivent être renforcées en cours d'exécution (*in itinere*) afin d'être en mesure de réorienter ou interrompre certaines actions.

3 - Accompagner la phase d'industrialisation des *startups*, PME et ETI

La phase d'industrialisation (construction de démonstrateurs ou d'usines), qui nécessite des apports en fonds propres, est risquée pour les *startups*, PME et ETI industrielles. Cette étape-clef de leur développement souffre de failles de marché affectant les mécanismes de financement privé. En résultent des

risques de rachat précoce des *startups* ou d'orientation de ces dernières vers un modèle de commercialisation de licences excluant le développement d'activités de production en France.

Le plan stratégique 2021-2025 de Bpifrance affiche l'objectif de faire émerger chaque année 70 à 100 usines de *startups* industrielles et de favoriser la mise en contact des *startups* et des PME-ETI industrielles afin que la production des objets inventés par les premières soit industrialisée (initiative Tech and Fab). Les actions correspondantes s'appuient sur les soutiens à l'innovation structurelle du PIA4. Toutefois, la société de projets industriels (SPI), créée en 2015 par Bpifrance pour intervenir en fonds propres et accompagner la création de capacités de production industrielle reste d'ampleur limitée. Dotée de 800 M€ (en intégrant la contribution de la Banque européenne d'investissement), elle n'a réalisé que 16 opérations depuis 2015, pour des montants allant de 10 à 140 M€. Le plan « France 2030 » doit renforcer les moyens d'action de Bpifrance, selon des modalités qui restent à préciser.

Le soutien apporté au cours des dernières années aux *startups* n'a pas encore eu de retombées significatives sur l'industrie. Ainsi les investisseurs institutionnels, qui se sont engagés en 2019, à la suite du rapport de Philippe Tibi sur le financement des entreprises technologiques françaises (rapport Tibi), à consacrer 6 Md€ au financement d'entreprises, ont une préférence marquée pour l'économie numérique plutôt que pour les *startups* industrielles. La faible appétence des fonds d'investissements pour les projets d'industrialisation peut s'expliquer par les besoins importants de financement (capitaux et fonds de roulement) qu'ils génèrent. Ces projets présentent également des risques

élevés de développement et un temps de retour assez long (7 à 10 ans), qui les désavantagent par rapport aux projets relevant de secteurs non industriels. Enfin, le financement par le « capital investissement d'entreprise » ou « *Corporate venture capital*, (CVC) » qui consiste pour une entreprise à investir dans une autre, soit directement soit *via* un fonds d'investissement, est peu développé en France dans l'industrie en comparaison d'autres pays européens.

B - Mieux piloter la politique industrielle

1 - Des récents progrès dans la gouvernance de la politique industrielle

Le pilotage interministériel de la politique industrielle a été progressivement renforcé. La réorganisation du conseil national de l'industrie (CNI) et l'instauration des comités stratégiques de filières (CSF), dont la Cour a montré en 2017 que le bilan était inégal, ont permis de structurer et renforcer le dialogue avec les pouvoirs publics et favorisé des avancées concrètes (accélérateurs de PME, écoles de formation). Les industriels placés à la tête des CSF se sont vus assigner des objectifs définis par contrat, selon une logique de projets. 18 contrats de filières ont été signés entre 2018 et 2020. Ils sont conçus pour répondre à cinq priorités : innovation, transformation numérique, internationalisation, développement de l'emploi et des compétences, accompagnement des PME. Les CSF sont également mobilisés sur la décarbonation de l'industrie, le développement de la filière hydrogène et l'identification des secteurs critiques. La création du Conseil interministériel de l'innovation, présidé par le Premier ministre depuis 2021 et associant 11 ministères, vise à renforcer la capacité

de pilotage transversal de la politique de l'innovation et des stratégies du PIA en s'appuyant notamment sur le SGPI.

Des progrès ont également été accomplis avec la réorganisation de la direction générale des entreprises (DGE), qui a résulté d'un long processus de réforme de l'ancien ministère de l'industrie. La fonction d'intelligence et de sécurité économique a été regroupée en son sein et renforcée en lien avec la direction générale du Trésor (DGT), notamment sur le contrôle des investissements étrangers. Les services déconcentrés, dont les effectifs sont en réduction depuis 2019, ont été recentrés sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, le développement des filières stratégiques et le soutien à l'innovation. L'initiative « Territoires d'industrie », prise fin 2018 pour relancer la politique industrielle en s'appuyant sur les écosystèmes industriels territoriaux, doit permettre une meilleure coordination des interventions publiques. Sa mise en œuvre devra être évaluée.

Enfin, les évaluations de l'action publique dans le champ économique se sont développées autour de France Stratégie, avec le conseil national de productivité, les comités pour l'évaluation du plan de soutien d'urgence et du plan de relance, la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) ou encore le comité de surveillance du PIA.

Toutefois, le dispositif de dialogue entre les industriels et les pouvoirs publics présente encore des limites. La place des acteurs émergents (PME-ETI, *startups*) pourrait être encore renforcée. La surreprésentation des grandes entreprises dans les CSF est en effet de nature à accroître les risques de mauvaise allocation des moyens publics.

2 - Des synergies encore insuffisantes entre acteurs publics

Essentiellement conduite par le ministère de l'économie s'agissant des politiques transversales (conditions cadre, tutelle de Bpifrance, secteur numérique), en lien avec le SGPI pour le PIA, l'APE et Bpifrance pour l'actionnariat public, la politique industrielle demeure faiblement intégrée avec les politiques sectorielles. L'éclatement des compétences entre ministères (défense, transports, santé, agriculture, énergie, environnement, recherche, économie) peut s'avérer dommageable à la cohérence des actions.

Certains d'entre eux ont les moyens de jouer avec succès un rôle important en matière de politique industrielle, par exemple dans les secteurs de la défense ou de l'aéronautique. D'autres ministères ne sont en revanche pas outillés pour conduire une politique industrielle. C'est notamment le cas dans le secteur de la santé.

Par ailleurs les modalités de mise en œuvre de certaines réglementations semblent parfois mésestimer les enjeux de développement industriel (santé, énergie) et les moyens budgétaires de la politique industrielle restent dispersés au sein de l'État.

Une coordination renforcée des politiques de l'énergie, de la recherche et de l'innovation, du commerce extérieur et des politiques sectorielles doit être mise en place. Elle doit intégrer l'évaluation des réglementations sectorielles et de l'activité des autorités indépendantes de régulation, afin de renforcer la capacité de pilotage stratégique de l'État et les synergies entre les différentes politiques.

Cette coopération renforcée peut être réalisée de plusieurs façons. Une première

solution consisterait à accentuer la capacité de coordination transversale des différentes directions en charge de la politique industrielle. L'alternative serait de procéder à une réorganisation administrative, selon le principe qui prévaut dans d'autres pays, avec un ministère de l'économie indépendant des ministères chargés des finances et des comptes publics et en charge, selon les cas, de la politique énergétique, du commerce extérieur, ou de la politique de recherche et d'innovation. En toute hypothèse, la priorité doit être de développer les synergies indispensables avec les politiques de l'énergie et de l'innovation, eu égard à leur impact sur l'industrie.

3 - Définir une stratégie stable, en identifier les moyens et mesurer ses résultats

Au cours de la dernière décennie, tous les deux à trois ans, les pouvoirs publics ont annoncé des plans et des stratégies industrielles, en se référant selon les cas à des objectifs de souveraineté ou d'indépendance nationale, d'autonomie stratégique, de remédiation des failles de marché, d'accompagnement des restructurations industrielles et de leur impact territorial. Ces objectifs sont associés à des indicateurs de moyens, rarement à des indicateurs de résultats. Leur multiplication aboutit à une juxtaposition de moyens et de dispositifs.

La stratégie d'investissement public dans le secteur industriel mériterait d'être définie de manière stable et assortie d'indicateurs de résultat. Il importe également de mieux articuler les différents outils de cette stratégie que sont les interventions du PIA, les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), le développement des financements de marché pour la phase d'industrialisation,

les investissements de modernisation de la base industrielle pour la double transition numérique et énergétique et la doctrine d'intervention de l'APE et de Bpifrance. Dans un référé du 14 octobre 2021 sur la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir, la Cour a plus largement appelé à engager une réflexion sur la stratégie globale de l'État en matière de soutien à l'investissement.

Le montant total des soutiens financiers à l'industrie a été estimé par France Stratégie à 17 Md€ à 20 Md€ en 2019, en intégrant les aides d'État relatives aux pensions de retraite des entreprises publiques, les participations, prêts, avances remboursables, garanties et les exonérations de TICPE. Plus de 80 % du total provient de mesures transversales financées par l'État : allègements de charges sociales et fiscales, crédit impôt recherche (CIR), dépenses fiscales (énergie), aides à l'innovation, participations, prêts, avances remboursables et garanties. Les ministères sectoriels, les collectivités locales et les fonds européens financent d'autres interventions. Les moyens consacrés à l'industrie sont désormais supérieurs, compte tenu notamment de la diminution des impôts de production (10 Md€ dont 3,7 Md€ pour l'industrie) et de l'engagement de plan de relance et du plan « France 2030 », annoncés à la suite de la crise sanitaire, dont les crédits sont intégrés à la mission *Investissements d'avenir* renommée « Investir pour la France de 2030 » à partir de 2022.

Malgré l'ampleur des moyens mobilisés, il n'existe pas de document budgétaire récapitulatif de l'effort financier de l'État au titre de la politique industrielle. Ce dernier est réparti entre des programmes qui, en 2021, relevaient des missions *Économie, Enseignement supérieur et recherche, Investissements d'avenir, Plan de relance,*

Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés, ainsi que des ministères sectoriels et de l'État actionnaire.

L'État doit par ailleurs coordonner son action avec celle des collectivités territoriales (régions et métropoles). Leurs interventions s'inscrivent dans les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) prévus par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) et les stratégies de « spécialisation intelligente » pour les fonds européens. Avant la crise sanitaire, selon France Stratégie et Régions de France, les régions consacraient en moyenne 6,1 % de leur budget à l'action économique (2,6 Md€ en 2019 et en 2020), en progression de 30 % sur dix ans. Les soutiens régionaux aux investissements représentaient 1,6 Md€ en 2019, 563 M€ pour l'industrie, le commerce, l'artisanat et les services et 165 M€ pour l'industrie.

Un Comité État-régions a été instauré en 2019 et un accord-cadre relatif à une mise en œuvre territoriale et partenariale du PIA 4 signé en janvier 2021. Cette coopération entre l'État et les collectivités territoriales devrait être approfondie dans le cadre d'un dialogue stratégique portant notamment sur les PIIEC, les stratégies d'accélération du PIA et le plan « France 2030 ». L'objectif pourrait être de spécialiser les interventions respectives de l'État et des régions, afin de les rendre plus lisibles et de renforcer leur efficacité. À ce titre, la programmation 2021-2027 des fonds européens (FEDER) pourrait viser à renforcer les actions des régions en faveur des clusters (pôles de compétitivité), des investissements productifs (numérisation) et des instruments financiers (fonds régionaux).

Au total, la stratégie de politique industrielle que la devrait s'appuyer sur un recensement

annuel public, exhaustif et consolidé des soutiens à l'industrie, une meilleure évaluation de ces derniers et une rationalisation des outils de politique industrielle. Leur multiplication peut en effet constituer un frein à leur diffusion efficace dans le tissu productif.

4 - Mettre à jour la doctrine de l'État actionnaire dans le secteur industriel

Selon l'OCDE, la France présente à la fois un indice de propriété publique des entreprises et un degré d'intervention de l'État dans l'activité des entreprises élevés. Formalisée en Conseil des ministres en 2014 et précisée en 2017, la doctrine de l'État actionnaire - via l'Agence des participations de l'État (APE) et Bpifrance - consiste à soutenir prioritairement les entreprises stratégiques en terme de souveraineté, celles participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local et les entreprises en difficulté, dont la disparition pourrait entraîner un risque systémique.

L'État actionnaire est un acteur de la politique industrielle par ses participations directes dans des grands groupes industriels (défense, aéronautique, énergie, transports, automobile, télécoms) et par ses interventions en fonds propres via Bpifrance. L'APE intervient directement dans certains secteurs (défense, nucléaire, transport) avec un horizon de détention de long terme, le cas échéant en tant qu'actionnaire majoritaire. Bpifrance privilégie des prises de participations minoritaires dans des PME-ETI, en investisseur avisé, patient et de long terme.

Sur la période 2015-2019, Bpifrance a augmenté ses interventions dans l'industrie (prêts moyen-long terme et interventions en fonds propres par des fonds partenaires). Pendant la crise sanitaire, l'État actionnaire,

dans ses différentes composantes, a investi dans des fonds de soutien aux filières automobile, aéronautique et nucléaire et dans un fonds d'investissement souverain dans les sociétés cotées (LAC1). La doctrine de l'État actionnaire devrait être actualisée au regard des investissements effectués pendant la crise au titre des objectifs d'autonomie stratégique et de souveraineté. Il convient en effet de clarifier le devenir de ces investissements et de renforcer la prise en compte des enjeux de vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement.

C - Tirer parti de la coopération européenne

L'Union européenne, dans son ensemble, se trouve aujourd'hui en situation de décrochage technologique. Les États-Unis et la Chine occupent une position hégémonique dans l'économie numérique. Leur prépondérance dans ce domaine se mesure en termes de nombre de brevets déposés et de parts de marché, qu'ils confortent en investissant massivement. Le risque de décrochage de l'Europe s'étend par ailleurs désormais à des secteurs où elle était traditionnellement en position de force, comme le spatial ou l'automobile.

Face à ce constat, la stratégie industrielle européenne à l'horizon 2030 vise à conserver une base industrielle en réussissant les transitions numérique et écologique, tout en développant les innovations de rupture afin d'augmenter la part des industries de haute technologie dans la spécialisation européenne. Elle fait appel à des partenariats public-privé, aux chaînes de valeur (« écosystèmes industriels ») et au financement de la R&D et des innovations de ruptures.

1 - Renforcer le recours aux financements européens pour l'innovation

L'UE et les pays européens cherchent à développer des secteurs industriels stratégiques via les politiques d'innovation. Ils déploient également des actions pour renforcer la compétitivité de l'industrie européenne.

Sur la période 2021-2027, le programme-cadre de recherche et d'innovation de l'Union européenne « Horizon Europe » est doté de 95,5 Md€, dont 53,5 Md€ dédiés au thème « Problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne ». Il intègre la possibilité de soutenir la chaîne d'innovation jusqu'aux phases de développement et de déploiement sur le marché des produits industriels, via le Conseil européen de l'innovation (CEI) qui a vocation à financer des *startups* et des PME ayant un potentiel de croissance européenne et internationale. La mise en place de ce dispositif d'aide de la Commission, doté d'environ 10 Md€ sur la période 2021-2027, a été préfigurée par un pilote lancé en 2018, au titre duquel les entreprises françaises ont obtenu de bons résultats. La France s'est en effet placée en première position dans le classement des bénéficiaires de ce dispositif.

Le lancement de « Horizon Europe » marque un renforcement significatif des moyens consacrés par l'Union européenne à l'innovation et à ses retombées industrielles. Il succède au programme « Horizon 2020 », qui était moins doté (80 Md€ dont 17 Md€ consacrés à un objectif de « primauté industrielle » dans certains domaines technologiques - TIC, nanotechnologies, matériaux, procédés de fabrication, espace) et ne couvrait pas la dernière phase de la chaîne de l'innovation (la mise sur le marché). Deuxième économie européenne, la France se classait troisième

en nombre de participations au programme Horizon 2020, derrière l'Allemagne et l'Espagne, et en montant de subventions (7,5 Md€, soit 11,1 % du programme), derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elle doit se fixer pour objectif d'améliorer ce classement, ce qui passe par une augmentation des opérations soutenues et du montant des subventions correspondantes.

Des divergences subsistent néanmoins sur la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle qui relève d'une compétence partagée entre les États membres et l'UE, à la différence de politiques plus intégrées. Elles pourraient fragiliser la dynamique qui semble s'engager dans les secteurs de l'énergie ou de la santé. De nombreux appels en faveur d'une agence européenne sur le modèle de l'agence américaine pour les projets de recherche avancée de défense, « *Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA)* » se font entendre, ou encore, comme mentionné par le rapport Blanchard-Tirole, d'une Agence européenne de l'innovation en faveur de la transition écologique, l'échelle européenne étant incontournable pour réunir les moyens nécessaires. La Commission européenne a pris plusieurs initiatives en ce sens, mais leur gouvernance, leur politique de prise de risque et les montants de fonds publics et privés pouvant être mobilisés semblent éloignés des exemples internationaux de succès en la matière. En pratique, ces différents chantiers restent ouverts.

2 - Veiller à des conditions de concurrence équitable entre États membres

Le cadre d'action de la politique industrielle a été défini dans les traités européens au début des années 1990. La politique industrielle relève d'une compétence partagée entre l'UE

et ses États-membres, dans les limites des politiques communes du marché intérieur et de concurrence. Elle a pour objectif d'« assurer les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie européenne », dans trois domaines : la définition d'un cadre favorable au développement des entreprises, en particulier les PME, le développement de coopérations entre les entreprises et l'exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation et de R&D technologique.

La définition des « conditions-cadres » du développement des entreprises relève des États membres de l'Union européenne, auxquels incombe la responsabilité de mettre en œuvre les réformes structurelles et les mesures propres à améliorer la compétitivité de leurs entreprises. L'instauration d'un environnement favorable aux entreprises passe également par un renforcement de la coordination des politiques économiques des États membres, pour résorber les déséquilibres macro-économiques de la zone euro et les écarts de compétitivité associés.

À la suite de l'assouplissement de l'encadrement des aides d'État pour la mise en œuvre des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), la Commission a lancé en 2019 des travaux pour simplifier le financement public de la numérisation de l'économie et de la transition écologique. Le lancement de plans de relance massifs à la suite de la crise sanitaire a accéléré ce processus. L'élaboration de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), pilier du plan de relance européen, a en effet dû être précédée d'une révision « ciblée » et transitoire de l'encadrement des aides d'État.

Les États membres demeurent toutefois concurrents pour accueillir sur leur territoire des projets industriels de grande envergure.

Dans ce but, ils prennent des engagements de soutien financier et de simplification des procédures d'autorisation administrative.

Avant la crise sanitaire, la France consacrait l'équivalent de 0,85 % de son PIB (soit un peu plus de 20 Md€) à des aides d'État. Elle se situait derrière l'Allemagne, qui y affectait 53 Md€, soit 1,54 % de son PIB, en incluant les aides à l'environnement, les aides à la recherche innovation, les aides à l'emploi (exonération de charges sociales), les aides à finalités régionales ou sectorielles, mais nettement devant le Royaume-Uni (0,51 %), l'Italie (0,35 %) et l'Espagne (0,31 %).

Compte tenu des enjeux de compétitivité qui s'attachent aux conditions de concurrence équitable et à la dynamique des politiques industrielles au sein de la zone euro, l'analyse concurrentielle et la veille économique sur les différents instruments mis en œuvre par les États membres dans le champ des politiques industrielle doit être renforcée.

3 - Réduire la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement en s'appuyant sur le marché intérieur européen

En mai 2021, à la faveur de l'actualisation de sa stratégie industrielle, la Commission a confirmé la priorité donnée au renforcement du marché intérieur, à la double transition numérique et écologique de l'économie et à l'« *autonomie stratégique ouverte* » de l'Union européenne. Cette dernière orientation repose sur un instrument d'urgence visant à répondre aux pénuries et atteintes à la libre circulation des biens et des services en cas de crise. Elle a également donné lieu à l'élaboration d'une cartographie des dépendances européennes. Une attention particulière a été prêtée aux chaînes de valeur (« écosystèmes ») les plus sensibles.

Il ressort des travaux ainsi réalisés que, sur 5 200 produits analysés, l'UE dépend fortement de fournisseurs étrangers pour 137 produits relevant d'écosystèmes sensibles. Ils représentent 6 % de la valeur du total des importations de l'Union européenne. Plus de la moitié correspondent à des produits provenant de Chine, du Viêtnam et du Brésil. 34 produits ont un faible potentiel de diversification et de substitution par une production européenne. Il s'agit de produits chimiques et matières premières pour les industries à forte consommation d'énergie et la santé, représentant 0,6 % de la valeur du total des produits importés. L'UE affiche ainsi des dépendances dans six domaines jugés stratégiques : matières premières, batteries, principes pharmaceutiques actifs, hydrogène, semi-conducteurs, technologies en nuage et de pointe.

Les interventions publiques visant à favoriser la relocalisation de certaines de ces productions peuvent être très coûteuses et inefficaces. C'est le cas, par exemple, pour des biens à très faible valeur ajoutée dont les coûts de production sur le territoire français sont élevés et pour lesquels existent des alternatives permettant de garantir l'autonomie stratégique de la France (constitution de stocks, diversification des fournisseurs, sécurisation des approvisionnement). Ce type d'intervention n'a de sens que lorsqu'il n'existe pas de stratégie alternative.

Face aux rachats d'acteurs industriels, qui ont pu fragiliser les centres de décision et l'emploi, et à la montée en puissance de la Chine, la politique de contrôle des IDE a progressivement été renforcée, en France et dans l'UE. Selon l'OCDE, l'une et l'autre figurent toutefois parmi les environnements les plus ouverts aux investissements

étrangers. La France a également développé une politique de sécurité économique, qui vise à mieux préserver ses entreprises et technologies stratégiques des risques de mainmise ou d'intervention hostile de la part d'une entreprise étrangère. La mise en œuvre de cette politique se heurte toutefois à l'attrition de la base productive de l'industrie française, qui a parfois pour conséquence l'absence de repreneurs français pour les entreprises menacées. Elle souffre également de l'insuffisance d'investisseurs nationaux pour accompagner le développement de jeunes entreprises.

D - Relever le défi des transitions numérique et environnementale

1 - La transition numérique : un important retard à rattraper

L'automatisation et la robotique se développent dans certains secteurs manufacturiers (automobile, électrique, électronique et métallurgique). L'industrie française demeure cependant globalement en retard sur le nombre de robots, malgré une percée en 2019. En dépit d'un taux d'investissement élevé dans le secteur manufacturier, la transition numérique de l'industrie française, basée sur l'exploitation des données issues de processus industriels numérisés et optimisés (dite « *industrie 4.0, smart manufacturing, industrie du futur* »), reste à encore à amorcer à grande échelle. Une mauvaise combinaison des facteurs de production, l'inadaptation des compétences des actifs et des difficultés de financement pourraient expliquer le retard ainsi constaté.

Les programmes publics de numérisation de l'industrie ont par ailleurs pâti d'une certaine instabilité. Le plan de relance en cours de mise en œuvre marque toutefois un effort

budgétaire significatif (0,9 Md€) par rapport à la période précédente.

2 - La décarbonation de l'industrie : un défi qui reste à relever

L'industrie représente près de 21 % des émissions nationales de gaz à effet de serre. En 2020, les émissions du secteur, essentiellement liées à la chimie, aux minéraux non métalliques et la métallurgie, se sont élevées à 80 MtCO₂. Elles ont été réduites de 45 % depuis 1990.

Le rythme actuel de décarbonation de l'industrie, de l'ordre de 1,4 % par an entre 2013 et 2019, est insuffisant pour atteindre les objectifs de réduction des émissions prévue par la stratégie nationale « bas carbone » (SNBC) : le respect de l'objectif fixé pour 2030 impose de le porter à 4 % par an. Le récent renforcement des objectifs européens va nécessiter d'accroître encore le rythme de décarbonation de l'industrie.

Une partie de l'objectif peut être atteinte en investissant dans les technologies existantes (électrification des procédés, amélioration de l'efficacité énergétique, valorisation de la chaleur décarbonée). Les investissements correspondants bénéficient de financements du plan de relance (1,2 Md€). Cependant la trajectoire de décarbonation de l'industrie ne pourra être respectée qu'en recourant à des technologies nécessitant une forte innovation industrielle. La recherche doit donc accélérer pour faire émerger des technologies encore balbutiantes. Le plan « France 2030 » prévoit de renforcer les moyens qui y sont consacrés.

La décarbonation de l'industrie passe également par une incitation économique à l'adoption des technologies décarbonées. À ce titre doit être définie et mise en œuvre une trajectoire de hausse du prix du carbone

par la fiscalité ou des systèmes d'échanges de permis d'émission, combinée à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE. Cette transition aura un coût pour les entreprises industrielles, notamment électro-intensives, très concernées et qui bénéficient d'aides à ce titre. Elle suscitera également des réallocations d'activités et d'emplois, qu'il convient d'anticiper.

La désindustrialisation qu'a connue la France au cours des 20 dernières années a fragilisé son économie, ses emplois et son commerce extérieur. La crise sanitaire a montré qu'elle avait également affecté son autonomie stratégique et sa souveraineté. Des mesures importantes ont été décidées au cours des dix dernières années pour inverser cette tendance. Elles ont jusqu'à présent eu pour objet principal d'interrompre la dégradation de la compétitivité-coût de l'économie française. Ces mesures doivent être poursuivies et complétées par un traitement résolu des handicaps structurels qui affectent la compétitivité-hors coût de l'économie. Le principal défi à cet égard est d'assurer la diffusion de la recherche dans

Alors que les États membre de l'UE mettent en œuvre des stratégies différenciées, le rythme de la transition et les interventions publiques associées (fiscalité, prix du carbone, aides à l'innovation) doivent être coordonnées à l'échelle européenne. La question de la poursuite d'un soutien public à l'issue du plan de relance devra être posée à l'aune de cette nécessité.

le tissu industriel, en favorisant le financement de l'industrialisation des innovations et en investissant dans les compétences.

Au-delà, les pouvoirs publics devraient s'attacher à fixer des priorités de politiques sectorielles ciblées et en nombre limité, à les respecter dans la durée, sans multiplier les annonces de plans nouveaux, et à inscrire leur action dans une gouvernance renouvelée permettant de mieux intégrer les préoccupations de recherche, d'innovation, de développement industriel et de transition énergétique.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- *La mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir*, référé, 28 juillet 2021 ;
- *Le programme d'investissement d'avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir*, rapport d'observations définitives, octobre 2021 ;
- *Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2021 ;
- *La mise en œuvre en France du plan Junker*, référé, février 2020 ;
- *La direction générale des entreprises*, référé, mars 2017 ;
- *La politique des pôles de compétitivité*, référé, juillet 2016 ;
- *L'état actionnaire*, rapport public thématique, janvier 2017 ;
- *La politique publique en matière de qualité industrielle*, référé, août 2013.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
DÉCEMBRE 2021
