

CHAPITRE 6

LA DIMENSION NON FINANCIÈRE

Certains dispositifs de politique industrielle correspondent à une logique de financement de l'industrie mais comportent aussi une importante dimension non financière, qui est davantage de nature régulatrice, juridique ou administrative. C'est par exemple le cas concernant la commande publique : d'importants montants financiers sont, certes, en jeu mais le bon fonctionnement des dispositifs en la matière est très largement déterminé par le cadre réglementaire, en l'espèce le code des marchés publics. En outre et à côté des dispositifs qui consistent en grande partie à contribuer au financement de l'entreprise, il existe d'autres instruments qui n'ont pas de poids substantiel en termes de budgets publics mais ne font pas moins partie de la politique industrielle et sont parfois déterminants pour le succès global de cette politique. La logique sous-jacente est alors moins celle d'un État financeur ou producteur que celle, plus indirecte, d'un État catalyseur, partenaire, facilitateur, accompagnateur, médiateur, animateur, incitateur, régulateur, pilote, voire stratège. Au sein de cette famille de dispositifs non financiers, la plupart sont en grande partie de nature juridique.

Les dispositifs évoqués en premier lieu dans ce chapitre relèvent d'une logique de régulation, et concernent l'action des pouvoirs publics en matière de propriété industrielle, de réglementation, de normalisation (normes techniques) et de certification. La question du contrôle des investissements étrangers fait l'objet d'une analyse spécifique dans le chapitre 7.

En second lieu, il s'agit d'analyser au fond la question de l'État stratège. Les points examinés sont le rôle que l'État joue comme actionnaire, comme animateur au sein de la politique des filières ou pour divers travaux de prospective technologique, comme médiateur des liens inter-entreprises, de même qu'en matière de promotion de l'attractivité¹. Ce second volet conduit aussi à aborder plusieurs questions fondamentales

¹ En lien avec la question de l'attractivité, cette famille d'instruments comprend aussi le dispositif qui existe en France pour contrôler les investissements étrangers. Il est choisi de présenter séparément ce dernier car,

qui ont trait à la gouvernance de la politique industrielle : *quid* du degré de coordination et de la capacité de pilotage stratégique au sein de l'État, en la matière ?

1. L'État comme régulateur et incitateur via son action en matière de propriété industrielle, de réglementation, de normalisation et de certification

1.1. Un renforcement du cadre de la propriété intellectuelle, au service de la politique industrielle

Le cadre de la propriété intellectuelle est très important pour la politique industrielle, en permettant aux entreprises de bénéficier des fruits de leurs efforts d'innovation. Certes, les droits de propriété intellectuelle ne placent pas durablement les ayants droit à l'abri de la concurrence, s'ils ne poursuivent pas leur effort d'innovation. Le succès de nombreux dispositifs en faveur de l'innovation industrielle n'en dépend pas moins de la maîtrise des questions de propriété intellectuelle par les acteurs concernés. La réticence fréquente des PME à recourir à ces outils a par exemple été souvent considérée comme le principal frein à l'innovation coopérative au sein des pôles de compétitivité. Les droits de propriété intellectuelle permettent en effet d'y réguler les relations nouées notamment entre les entreprises de différentes tailles, pour leur projets d'innovation partenariale¹.

Quant aux relations entre industriels et laboratoires publics de recherche, elles butent de même de longue date sur de nombreux difficultés. La loi Allègre de 1999 sur l'innovation et la recherche a contribué à les surmonter, en améliorant le transfert de technologie de la recherche publique vers les entreprises, notamment via le canal de la création d'entreprise. Un certain cloisonnement entre ces deux mondes n'en a pas moins subsisté. Cela a motivé le lancement d'une mission visant à évaluer la loi Allègre et qui a en 2017 formulé 15 propositions sur l'intéressement des inventeurs, ainsi que sur les dispositifs facilitant la création d'entreprises innovantes par des chercheurs publics². Dans une perspective similaire, un autre récent rapport³ a souligné la persistance d'un problème récurrent de

de même que pour ce qui concerne l'articulation de la politique industrielle avec la politique de concurrence et avec la politique commerciale, il s'agit là d'éléments très liés au cadre de l'Union européenne.

¹ Lallement R. (2018), *Propriété intellectuelle et protection de l'innovation – Pratiques et enjeux de régulation*, ISTE Éditions, Londres.

² Beylat J.-L. et Tambourin P. (2017), *La création d'entreprise par les chercheurs et l'intéressement des inventeurs – Propositions de modernisation de la loi Allègre et de simplification de l'intéressement*, rapport remis au ministre en charge de la Recherche, février.

³ Jamet F. (2019), *Le transfert de technologie aux start-ups*, rapport remis à la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, mars.

titularité des droits, lorsqu'une entreprise coopère avec un laboratoire public de recherche qui est une unité mixte et se trouve donc soumis à de multiples tutelles. Il en résulte en effet une situation de copropriété qui, lorsqu'elle est mal gérée, engendre une lourdeur très handicapante lorsqu'il s'agit de négocier et de signer des contrats de R & D collaborative avec les entreprises. Dans le cas du CNRS, par exemple, il est estimé que les délais de signature des licences avec les start-ups sont majorés de 70 % en cas de copropriété : en moyenne, ils sont alors de 300 jours, contre 180 jours sans copropriété. Pour raccourcir les délais qui peuvent ainsi découler de cette complexité administrative, l'État a de longue date¹ préconisé que les représentants de la recherche publique, dans de tels cas, désignent un mandataire unique chargé de gérer les questions de propriété intellectuelle dans leurs relations avec les partenaires industriels potentiels. Mais l'expérience montre que la mise en place de mandataires uniques ne suffit souvent pas².

Il existe en outre des problèmes concernant la capacité des entreprises à protéger leurs inventions par les outils du droit de la propriété intellectuelle. La propension des entreprises à recourir aux brevets est en effet chroniquement plus faible en France que dans des pays tels que l'Allemagne, le Japon ou la Corée du Sud (graphique 1). Entre ces pays, certes, le décalage reflète en partie des différences de structures sur différents plans (secteurs d'activité, tailles d'entreprise, propension moyenne à innover, différences de cadre juridique). En tout cas, un même effort de R & D débouche en général sur moins de brevets dans notre pays qu'en Allemagne. Or ce moindre usage des brevets par les entreprises en France implique aussi une moindre capacité à créer des avantages compétitifs³. Le fait est que, comme l'a montré une étude portant sur 829 PME et start-ups dans lesquelles a investi l'un des neuf principaux fonds français de capital-risque entre 2002 et 2012, celles qui déposent des brevets ont nettement plus de chances de réussir⁴. Dans le cas des PME françaises qui se sont dotées de brevets, il s'agit aussi de leur capacité à les faire prévaloir en cas de litige. À cet égard, il faut souligner le rôle de France Brevets. Ce fonds public d'investissement et de valorisation de brevets a été créé en 2011, en partie dans le cadre du premier Programme d'investissement d'avenir (PIA). L'une de ses missions centrales consiste à faire respecter les brevets de ses mandants – des PME ou des laboratoires publics –, face notamment à de puissants groupes industriels nord-américains et asiatiques de l'électronique et des télécommunications⁵. Dans cette perspective, France Brevets a mis en place un programme dit « Fabrique à Brevets (FAB) », qui consiste à accompagner des entreprises et notamment des start-ups pour les

¹ Le principe du mandataire unique a ainsi été déjà affirmé dans un décret de juin 2009.

² Sur ces différents points, voir Jamet F. (2019), *Le transfert de technologie aux start-ups*, *op. cit.*

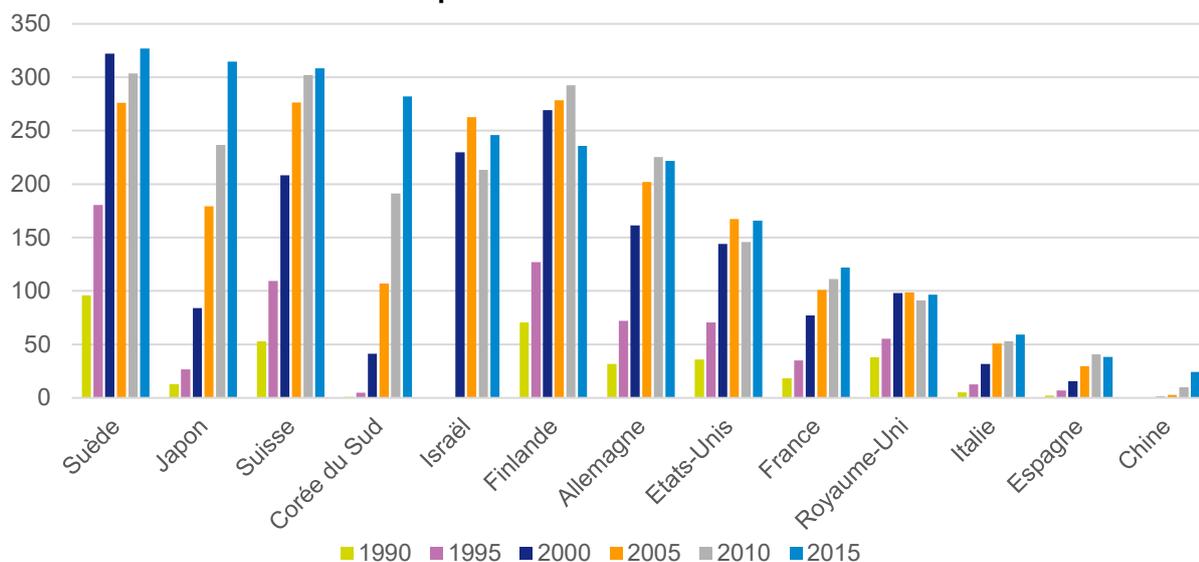
³ Lallement R. (2018), *op. cit.*

⁴ Ménière Y. (2014), *Can patent data predict the success of startups?*, étude de MINES ParisTech commanditée par France Brevets, juin.

⁵ Lallement R. (2014), « L'usage de la propriété intellectuelle par les entreprises : quels leviers pour de meilleures pratiques ? », *La Note d'analyse*, n° 11, France Stratégie, mars.

aider à mettre la propriété intellectuelle au service de leur stratégie concurrentielle, notamment en constituant un portefeuille de brevets de qualité et parfois aussi en les aidant à la résolution amiable de situations précontentieuses. Ces dernières années, les missions de France Brevets ont encore évolué. Depuis 2016 et à la demande de ses actionnaires (l'État et la Caisse des dépôts), l'organisme se préoccupe désormais aussi des risques de déficit compétitif et de dépendance des entreprises françaises, notamment dans des domaines stratégiques tels que le véhicule connecté et le véhicule autonome, les batteries pour véhicules électriques et hybrides (batteries liquides ou solides), les infrastructures informatiques et plateformes de services ou encore les dispositifs médicaux. Pour remédier à ces problèmes, France Brevets a développé un programme « Souveraineté », qui vise à construire des « Alliances sectorielles stratégiques pour la souveraineté économique et industrielle de la France » (ASSEI)¹. Pour apprécier en quelque sorte la valeur ajoutée de France Brevets sur ces différentes missions, un document du Sénat estime qu'il faudra une évaluation indépendante pour en dresser un premier bilan exhaustif, après dix ans d'activité².

Graphique 1 – Le nombre de brevets déposés par la voie internationale PCT, par million d'habitants



Note : la procédure internationale dite PCT (*Patent Cooperation Treaty*) est gérée par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

Source : *France Stratégie d'après la base de données de l'OCDE*

¹ Voir France Brevets (2020), *France Brevets : une vision, une ambition en faveur de l'attractivité et de la compétitivité des entreprises françaises*, octobre.

² Sénat (2017), *France Brevets : un dispositif original amené à devoir faire ses preuves*, avis de la Commission des affaires économiques par le sénateur D. Dubois pour la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2018, avis n° 109, tome V, note de synthèse du 29 novembre.

Au-delà de ce constat à propos du recours aux brevets par les entreprises, il existe aussi des problèmes concernant le fonctionnement même du système des brevets, ce qui a conduit à plaider notamment pour un renforcement de la qualité des titres de propriété intellectuelle délivrés, notamment à l'échelle européenne. L'enjeu sous-jacent est notamment le souci de limiter le pouvoir de nuisance qui peut découler de brevets à la validité douteuse¹. Partant de ce type de diagnostic, la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, a conduit à l'adoption de plusieurs mesures visant à renforcer la robustesse et la sécurité juridique des titres français de propriété industrielle. L'une implique, à compter du 22 mai 2020, l'instauration d'un examen a priori du critère d'inventivité des brevets déposés à l'INPI – comme il en existe notamment à l'office allemand des brevets et marques (DPMA) –, alors que la situation antérieure laissait aux tribunaux le soin d'apprécier ce critère a posteriori, en cas de litige. D'autres mesures visent à rendre l'accès des PME aux titres de propriété industrielle plus progressif et plus flexible (allongement de la durée du certificat d'utilité, création d'un brevet provisoire valable un an). De même, une nouvelle procédure d'opposition est créée devant l'INPI, postérieurement à la délivrance d'un brevet d'invention, pour offrir une voie de recours administratif plus simple que le recours judiciaire déjà existant et comparable à celle qui existe dans la plupart des pays européens. L'ensemble des changements induits par la loi PACTE sont pour l'INPI considérés comme sans précédent depuis sa création en 1951.

1.2. Une difficulté persistante à adapter le cadre réglementaire aux besoins des marchés publics innovants

L'importance majeure du cadre réglementaire pour la capacité d'innovation peut être illustrée par le cas de l'industrie pharmaceutique : rôle des autorisations de mise sur le marché, rôle du ministère de la Santé dans la fixation du prix des médicaments, rôle de surveillance et de contrôle joué par l'Agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, etc.²

La question des marchés publics innovants en fournit une autre illustration. S'inspirant des dispositifs qui existent aux États-Unis ou au Royaume-Uni, plusieurs tentatives ont été faites dans le passé récent pour donner aux PME innovantes un accès privilégié aux marchés publics axés sur l'innovation. Dans le cadre de la Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008, une mesure législative (art. 26) a ainsi voulu réserver aux PME innovantes 15 % des marchés publics de haute technologie, de R & D et d'études technologiques d'un montant inférieur aux seuils des procédures formalisées. De caractère

¹ Lallement R. (2008), « [Politique des brevets : l'enjeu central de la qualité, face à l'évolution des pratiques](#) », *Horizons stratégiques*, n° 7, janvier-mars, p. 93-110.

² Voir à ce sujet, dans le présent rapport, la fiche sur le secteur des produits de santé.

incitatif, cette disposition fut cependant peu utilisée. Les États généraux de l'industrie ont souligné, fin 2009, que les politiques d'achat menées par les grands groupes restaient en France trop dominées par un horizon de court terme et par la recherche du prix le plus bas¹. En 2012, suite au rapport Gallois qui proposait d'orienter une partie de la commande publique vers des innovations ou des prototypes élaborés par des PME², l'attention a de nouveau été portée sur le besoin de soutenir l'innovation par la demande. L'initiative qui en a découlé en novembre 2012 a fixé comme principe de stimuler et accompagner le développement des PME innovantes, avec pour objectif que 2 % de la commande publique soit d'ici 2020 consacrée à des achats innovants auprès de PME³. L'une des principales limites d'un tel engagement est que la notion même de commande publique innovante est souvent considérée comme difficile à cerner précisément, en particulier par rapport à la logique du moins-disant. Par la suite, le rapport Villani de 2018 sur l'intelligence artificielle a constaté que l'achat public reste très peu orienté vers l'innovation, surtout en raison de l'aversion au risque que manifestent les signataires des marchés publics. Il en a conclu qu'il faut dynamiser l'achat public innovant, notamment en permettant d'acculturer l'acheteur public aux procédures innovantes et par ce biais limiter le risque perçu dans l'exercice de l'achat innovant⁴. Début 2019, il en a découlé la mise en place pendant trois ans d'un dispositif expérimental permettant aux acteurs publics, pour des contrats de fournitures ou de prestations innovantes d'un montant maximum de 100 000 euros, de passer un marché public négocié de gré à gré, sans mise en concurrence ni publicité préalable. Un guide pratique a ensuite été publié, en juin 2019, pour aider les acheteurs publics à adopter ou développer dans leurs pratiques ce levier de l'innovation. Il montre qu'il existe pour eux différentes manières de savoir s'ils ont ou non affaire à un achat innovant, notamment en se demandant si l'achat porte sur une solution plus performante, nouvelle ou sensiblement améliorée, plus ou moins risquée ou éprouvée, etc. De manière indirecte – et donc par approximation –, l'acheteur public peut aussi se renseigner pour savoir s'il s'agit d'achats contractés auprès d'entreprises innovantes repérées par exemple par le fait qu'elles bénéficient d'aides publiques à la R & D ou à l'innovation⁵. L'avenir dira si cette phase d'expérimentation, qui doit faire l'objet d'une évaluation, porte suffisamment ses fruits⁶.

¹ Bidet-Mayer T. et Toubal L. (2013), « À quoi servent les filières ? », note de La Fabrique de l'industrie, Presses de l'École des mines.

² Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, rapporteurs adjoints : C. Lubin et P.-E. Thiard, 5 novembre.

³ Voir la mesure 32 du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi (novembre 2012).

⁴ Villani C. et al. (2018), *Donner un sens à l'intelligence artificielle. Pour une stratégie nationale et européenne*, rapport de la mission parlementaire confiée par le Premier ministre, mars.

⁵ Observatoire économique de la commande publique (2019), *Guide pratique, Achats publics innovants*, ministère, ministère de l'Économie et des finances, mai.

⁶ Voir à ce sujet la note « L'heure du bilan de l'expérimentation achats innovants a sonné ! », en date du 29 janvier 2020, sur le Blog du droit des contrats publics.

Enfin et au-delà de ce qui concerne le lien entre la commande publique et l'innovation, les données de l'OCDE au sujet de l'ensemble de la commande publique montrent que cet instrument est utilisé avec bien plus d'intensité en France que ce n'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 7). Dans notre pays, en somme, le levier de l'achat public est beaucoup utilisé dans l'ensemble mais reste peu orienté vers l'innovation et en particulier vers les PME innovantes.

1.3. Un cadre réglementaire à réformer aussi pour les besoins de l'innovation de rupture

L'environnement réglementaire et les normes techniques revêtent une importance déterminante pour le développement des technologies dites disruptives, celles qui sont en mesure de redéfinir radicalement les positions concurrentielles sur le plan international : technologies d'automatisation, internet des objets, *blockchain*, etc. Ainsi, élaborer des réglementations applicables et des normes techniques appropriées pour les points de recharge des véhicules électriques ou pour les choix algorithmiques compatibles à propos des logiciels des véhicules autonomes est crucial pour favoriser l'adoption et le déploiement des technologies en question. En la matière et avant d'envisager l'étape de la mise en œuvre commerciale, les législateurs et les régulateurs doivent faire en sorte de réglementer l'innovation sans l'étouffer. Les cadres réglementaires doivent être à la fois suffisamment souples pour permettre l'expérimentation et suffisamment stricts pour protéger certaines catégories de salariés ou de citoyens face à des risques majeurs. De même, le processus conduisant à l'adoption d'une législation appropriée doit aussi ne pas prendre un temps excessif, pour ne pas faire obstacle au déploiement des technologies en question¹. Dans le domaine du numérique, le cas du règlement général sur la protection des données (RGPD) fournit une bonne illustration de ces différents enjeux (encadré 1).

Encadré 1 – La réglementation comme frein ou levier pour l'écosystème numérique européen ?

Le cas du règlement général sur la protection des données (RGPD)

Entré en vigueur sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne (UE) le 25 mai 2018, ce règlement n° 2016/679 du 14 avril 2016 est le nouveau texte de référence européen en matière de protection des données personnelles. Il vise à la fois à renforcer et unifier au sein de l'UE les droits des personnes, à responsabiliser les

¹ Peruffo E., Rodríguez Contreras R., Mandl I., Bisello M. (2020), *Game-changing Technologies: Transforming Production and Employment in Europe*, rapport de recherche publié par Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, janvier.

acteurs traitant des données et à crédibiliser la régulation en la matière. Certains experts soulignent qu'il a fallu plus de quatre ans de négociations législatives, avant que ce règlement soit définitivement adopté par le Parlement européen¹. Et ils estiment qu'il entraîne une perte de compétitivité pour les entreprises européennes notamment par rapport aux entreprises des États-Unis ou de Chine, qui de leur côté n'ont pas à engager d'investissement équivalent dans la protection des données personnelles. D'autres font valoir que le RGPD fournit un cadre de protection qui devrait permettre de renforcer la confiance des particuliers concernant l'usage de leurs données personnelles, de sorte que les entreprises qui l'appliquent le plus en seraient *in fine* les premières bénéficiaires, dans une logique comparable à celle des entreprises qui investissent dans une démarche qualité². Dès lors, qu'implique le fait que l'UE soit en pointe pour l'encadrement des entreprises du numérique, tant à travers le RGPD que *via* la directive sur le droit d'auteur votée par le Parlement européen le 26 mars 2019, la directive du 6 juillet 2016 relative à la sécurité des réseaux ou encore la législation sur la cybersécurité ? On peut l'interpréter à la fois comme un frein au développement de l'écosystème numérique européen à court terme et comme un levier permettant à la longue de conférer, malgré tout, des avantages compétitifs à l'industrie européenne³.

Or, à l'égard des enjeux d'innovation, l'effort de simplification mené en France depuis 2013 a été salué par le monde de l'entreprise⁴. En provenance de ce dernier, pourtant, certains diagnostics ont indiqué que l'innovation reste bridée par un ensemble de normes juridiques et mentales (cadre réglementaire, conceptions, pratiques, etc.) qui méconnaissent les besoins des entreprises sur de nombreux plans : système fiscal-social, financement, importance des phases aval proches du marché, etc.⁵ Un rapport plus récent et impliquant cette fois aussi le point de vue ministériel a précisé le constat sur les obstacles qui sont

¹ Voir la tribune de P. Aghion (professeur au Collège de France) et A. Loeseckrug-Pietri (directeur de la Joint European Disruptive Initiative) intitulée « France et Allemagne : retrouver l'ambition de la rupture », *Les Échos*, 16 octobre 2019.

² Voir les précisions apportées par Alain Khemili, responsable du département industrie, innovation et intelligence économique à CCI France, dans : « [Le RGPD, une bonne nouvelle pour la compétitivité des entreprises ?](#) », mis en ligne sur Le blog des cafés économiques de Bercy le 10 avril 2018.

³ Alsif A.-S., Balme R., Charlet V., Cohen E., Combe E., Fouquin M., Guillou S. et Marty F. (2019), « [L'industrie a-t-elle besoin de l'Union européenne ?](#) », *OFCE Policy Brief*, n° 54, 14 mai.

⁴ Bourdu E. et Souchier M. (2015), « [Réglementation, normalisation : leviers de la compétitivité industrielle](#) », note de La Fabrique de l'Industrie, Presses de l'École des mines, octobre.

⁵ CCI Paris Île-de-France (2015), *Débrider l'innovation : enjeux pour les entreprises et l'emploi, défis pour les politiques publiques*, rapport présenté par Daniel Schaeffer, sur la base d'un dossier copiloté par Pascal Morand, adopté en assemblée générale le 20 novembre 2014.

dus aux réglementations et aux lois et bloquent en particulier l'innovation de rupture¹. Il en a déduit une série de recommandations qui visent notamment à lever certains obstacles réglementaires concernant les relations entre le monde de la recherche et celui de l'industrie, pour accroître la mobilité des personnes entre ces deux mondes, favoriser la création de valeur à partir de la propriété intellectuelle, etc.

1.4. La politique de normalisation comme levier de compétitivité internationale : portée et limites

La normalisation, qui vise notamment à améliorer la qualité et la sécurité des produits, peut constituer un important outil au service de l'innovation et de la compétitivité internationale. En témoigne le cas fameux de la norme de téléphonie mobile GSM, qui a été développée par les Européens dans les années 1980 et a par la suite grandement contribué au vif succès de l'industrie européenne des télécommunications (voir chapitre 7). Comme la normalisation permet la compatibilité ou l'interopérabilité entre les nouveaux biens et services et ceux qui préexistent, elle joue aussi un rôle crucial en termes de coordination entre les acteurs concernés et, de ce fait, opère comme un mode de régulation dans lequel l'autorité publique est partie prenante. La norme GSM a ainsi beaucoup bénéficié de l'appui de la Commission européenne dès 1984 et de la pression intergouvernementale exercée dès 1986 depuis l'Allemagne et la France pour l'entériner comme future norme européenne de la téléphonie mobile numérique, c'est-à-dire pour les réseaux de deuxième génération². Alors que s'amorce le déploiement des réseaux de cinquième génération (la 5G), c'est-à-dire de cet ultra haut débit mobile qui semble promettre une révolution technologique, la Chine s'impose désormais comme le pays qui pèse le plus en la matière. Et le ministère chinois des Sciences et des Technologies a annoncé dès la fin 2019 avoir mis en place un groupe de travail composé de 37 experts issus d'universités, d'instituts de recherche et d'entreprises, pour faire avancer la génération suivante (6G), dont les possibilités techniques sont encore inconnues³.

En matière de normalisation, l'acteur central du système est en France l'Association française de normalisation (AFNOR), dont le statut est régi par la loi de 1901. L'AFNOR, qui a pour adhérents près de 2 500 entreprises, a pour tâche d'animer et de coordonner le processus d'élaboration des normes et de promouvoir leur application⁴. Elle est chargée d'une mission de service public. Cela dit, il existe bien d'autres acteurs dans le système

¹ Lewiner J., Stephan R., Distinguin S. et Dubertret J. (2018), *Les aides à l'innovation*, rapport n° 2017-M-075-01, mars.

² Dudouet F.-X., Mercier D., Vion A. (2006), « Politiques internationales de normalisation – Quelques jalons pour la recherche empirique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2006/3, p. 367-392.

³ Voir l'article « Chine : la 5G à peine déployée, le pays se penche déjà sur la 6G », *La Tribune*, 7 novembre 2019.

⁴ www.iso.org/fr/member/1738.html.

français de normalisation (SFN). Le ministère chargé de l'Industrie a notamment un rôle de supervision à ce propos, y compris sous l'angle interministériel via la personne qui fait office de délégué interministériel aux normes et qui est placée auprès dudit ministère.

Le cadre réglementaire à ce sujet se fonde sur le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009, qui définit les principes essentiels de la politique de normalisation et le rôle des différents acteurs concernés. Or, comme l'a souligné la déléguée interministérielle aux normes dans un rapport de 2014, il existe plusieurs problèmes concernant à la fois le positionnement de l'AFNOR – y compris en termes de modèle économique – et la manière dont s'effectue la coopération entre l'AFNOR et les autres acteurs.

Il semble en découler des tensions préjudiciables aux intérêts français, dans un pays où il manque une « vision partagée et affirmée sur le sens à donner à la normalisation »¹. Cela n'est peut-être pas étranger au fait que, si la position internationale dont la France dispose sur le plan des normes techniques demeure relativement forte, elle ne tend pas moins à s'émousser au fil des années. En témoigne le fait que la France est entre 2015 et 2018 passée du troisième au sixième rang mondial, assez loin derrière l'Allemagne et les États-Unis, en termes de responsabilités d'animation des comités techniques et groupes de travail de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), où sont élaborées les normes internationales dans les domaines autres que les télécommunications et l'électrotechnique. La Chine, pour sa part, est en passe de détrôner le Royaume-Uni de sa position au troisième rang mondial (graphique 2).

Pour en rester à une comparaison intra-européenne, il existe en tout cas un net décalage entre la France – où les normes sont « trop souvent perçues comme des contraintes et non comme des opportunités »² – et l'Allemagne, où elles sont davantage considérées comme un levier d'une politique de conquête et de défense, vis-à-vis des marchés concernés³. En témoigne le cas du véhicule électrique, pour lequel les normes sur les prises électriques ou sur les batteries sont au centre des avancées technologiques. En l'espèce, les industriels français sont moins que leurs homologues allemands parvenus à présenter des positions communes et à faire les prévaloir via la normalisation⁴.

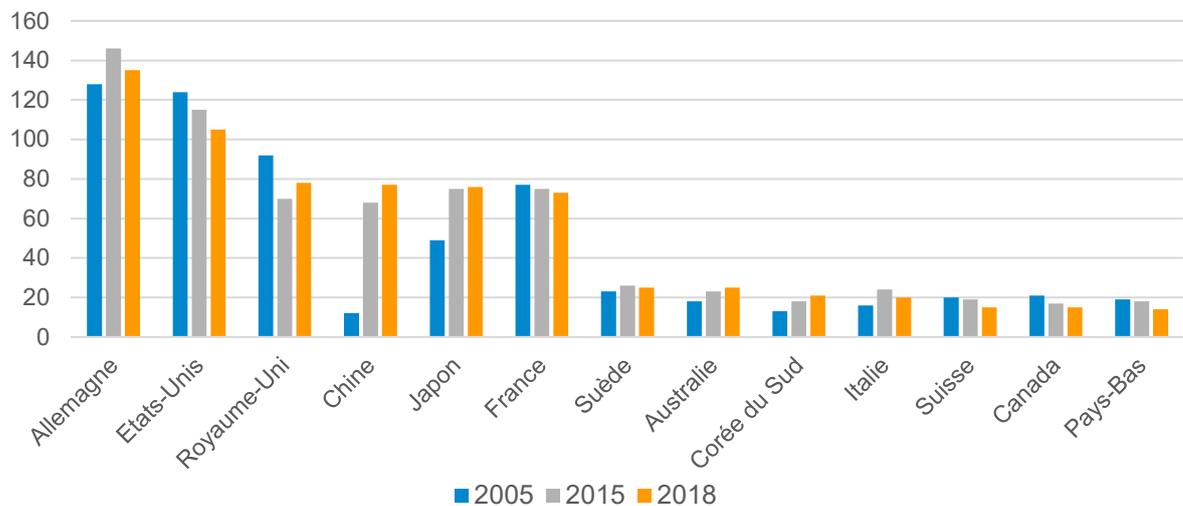
¹ Evrard L. (2014), *Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie*, rapport de la déléguée interministérielle aux normes, remis au ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, décembre. p. 40. Dudouet *et al.* (2006) (*op. cit.*) relèvent eux aussi que les agences de type AFNOR tendent souvent à confondre intérêts privés et intérêt public.

² Evrard L. (2014), *op. cit.*, p. 40. Un diagnostic similaire est formulé par Bourdon et Souchier (2015), *op. cit.*

³ Voir notamment Commissariat général du Plan (2003), *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, rapport sous la direction de Jean-Louis Levet, Paris, La Documentation française.

⁴ Kertesz C. (2015), « La normalisation, un outil stratégique au service d'une politique industrielle », in Veltz P. et Weil T. (dir.), *L'Industrie, notre avenir*, La Fabrique de l'industrie et Colloque de Cerisy, Éditions Eyrolles, p. 308-315.

**Graphique 2 – L’influence nationale dans les instances mondiales de normalisation
(nombre de secrétariats dirigés auprès des comités techniques ou sous-comités de l’ISO)**



Source : France Stratégie d’après les données de l’ISO, Organisation internationale de normalisation

1.5. Des pouvoirs publics mobilisés sur les enjeux de qualité : la logique de certification

Le contraste est donc net par rapport aux entreprises allemandes, qui intègrent souvent beaucoup la normalisation dans leurs activités de développement technologique et notamment pour des besoins de compatibilité et d’interopérabilité des solutions, qui sont très importants pour coordonner les relations entre industriels. Pour leur part, leurs homologues françaises s’impliquent en tout cas beaucoup dans une logique plus administrative qui est celle de la certification, c’est-à-dire pour attester de la conformité de leurs produits aux critères définis dans une norme, un référentiel, et donc plutôt en référence à des besoins de gestion de la qualité (démarche qualité), vis-à-vis de la clientèle. De façon liée, les instances ministérielles françaises semblent avoir joué un rôle important dans ce mouvement français pour la qualité, notamment via une mobilisation qui a commencé en 1991¹.

2. L’État comme stratégie via son rôle d’animateur, de médiateur, de facilitateur, d’accompagnateur ou de pilotage

La notion d’État stratège renvoie notamment à des fonctions de pilotage et de contrôle. En matière de politique industrielle, elle correspond aussi aux tâches d’identification et de

¹ Postel-Vinay G. (2000), « La politique industrielle en France : évolution et perspectives », in Cohen E. et Lorenzi J.-H., *Politiques industrielles pour l’Europe*, rapport du Conseil d’analyse économique, n° 26, p. 453-485.

soutien de technologies ou secteurs prioritaires et d'entreprises stratégiques, dans une perspective de long terme¹.

2.1. L'État comme animateur et incitateur via le Conseil national de l'industrie : la politique des filières et le plan « Industrie du futur »

En matière industrielle, le rôle de l'État comme animateur et incitateur est notamment illustré par celui qu'il joue à travers des instances telles que le Conseil national de l'industrie (CNI)². Le CNI, qui existe en tant que tel depuis février 2013 mais a été créé début 2010 sous le nom de Conférence nationale de l'industrie³, a en effet pour particularité d'œuvrer pour la reconquête industrielle française en faisant dialoguer les industriels, les représentants des salariés et les pouvoirs publics. Les régions y sont représentées depuis 2017⁴. En ce sens, il œuvre à une politique industrielle co-construite collectivement. Il est structuré par filières industrielles, *via* des Comités stratégiques de filières (CSF) qui étaient initialement au nombre de 18⁵. Il travaille sur des projets structurants qui, depuis le second semestre 2012, prennent leur place dans des contrats de filière fédérant l'ensemble des acteurs, à l'échelle des secteurs d'activité concernés. Depuis 2010, cette formalisation de la politique des filières correspond au constat que les problèmes de compétitivité de l'économie française tiennent en partie à un déficit de structuration de ses filières industrielles. Sur la base de ce diagnostic, les CSF ont pour mission de renforcer la compétitivité des filières en question, notamment en construisant des relations partenariales durables entre les différents acteurs participants⁶.

À l'étranger, l'un des équivalents de ces CSF peut être trouvé au Royaume-Uni, où la stratégie industrielle mise en place sous le gouvernement de Theresa May en 2017 s'est elle aussi appuyée notamment sur des accords sectoriels conclus entre le gouvernement et les industriels. Ces accords ont porté notamment sur les secteurs des sciences de la vie, de la construction, de l'intelligence artificielle, de l'automobile, du ferroviaire, de l'aéronautique, du nucléaire et de l'éolien en mer⁷.

¹ Postel-Vinay G. (2020), « 30 ans de politique industrielle », *Gestion & Finances publiques*, à paraître.

² Conseil économique, social et environnemental (2018), *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, avis du CESE sur le rapport présenté par Marie-Claire Cailletaud, rapporteure au nom de la section des activités économiques, mars.

³ La création de la CNI découle des États généraux de l'industrie engagés à l'automne 2009. La CNI avait elle-même pris la succession de la Commission permanente de concertation pour l'industrie (CPCI), créée en 1996.

⁴ Via le président de Régions de France ou un représentant qu'il désigne ; voir l'article 1 du décret n° 2017-1581 du 17 novembre 2017 modifiant le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 instituant la CNI.

⁵ En 2012, les CSF étaient au nombre de douze.

⁶ Bidet-Mayer T. et Toubal L. (2013), *op. cit.*

⁷ Pour plus de détails, voir dans le chapitre 9, la section consacrée à la politique menée au Royaume-Uni.

L'action du CNI ne se résume cependant pas à celle des CSF. Au tout début des années 2010, les travaux de la CNI sur la compétitivité ont largement inspiré le projet de « TVA anti-délocalisations »¹ – dite aussi « TVA sociale » –, qui a été transformé par le gouvernement suivant en crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE). C'est aussi à partir de cette instance de concertation stratégique qu'ont pu être décidées les priorités industrielles exprimées dans le programme « Nouvelle France industrielle » qui a été lancé en septembre 2013 et a été constitué de 34 plans industriels. Y ont été affectés 3,5 milliards d'euros issus du deuxième Programme d'investissement d'avenir (PIA).

Après un bilan d'étape², ce programme « Nouvelle France industrielle » a ensuite connu une seconde phase, qui s'est voulue plus resserrée et plus lisible. Au printemps 2015, les 34 plans ont en effet été remplacés par neuf « solutions industrielles »³ structurées autour du thème de l'« Industrie du Futur »⁴ présenté comme matrice de la stratégie industrielle. Ce volet Industrie du Futur vise à la fois à accompagner et accélérer la transformation numérique des entreprises et à renforcer leur effort d'investissement pour moderniser l'appareil productif. Il a été présenté comme doté des moyens suivants : 2,5 milliards d'euros d'avantage fiscal sur 12 mois via le mécanisme exceptionnel de suramortissement en faveur de l'investissement productif, et 2,1 milliards de prêts supplémentaires aux PME et ETI à accorder par BPIFrance sur deux ans⁵. Au-delà de cet élément financier, le rôle de l'État dans le cadre de ce plan Industrie du Futur passe aussi par une action de sensibilisation et de mobilisation des acteurs concernés, notamment via la création de vitrines technologiques à visibilité nationale, voire européenne, y compris pour faire connaître le savoir-faire français. Quoiqu'il en soit, ce plan Industrie du Futur a entre autres limites le fait que « la France ne dispose pas pour l'heure d'un secteur de la machine-outil très développé [, de sorte que] les efforts de modernisation vont aussi sans doute largement bénéficier aux fournisseurs allemands ou italiens »⁶.

¹ Voir l'article de Laurent Guez, « [Éric Besson : "Nous avons réhabilité la politique industrielle"](#) », paru dans *L'Usine Nouvelle* le 29 mars 2012.

² Il en ressort que, depuis le lancement de ces 34 plans, 330 projets représentant un total de 3,7 milliards d'euros ont été soutenus par l'État à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Voir Direction générale des entreprises (2015), « [L'Industrie du Futur, une ambition élargie pour la Nouvelle France Industrielle](#) », *DGE et Vous*, n° 9, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, juin.

³ Nouvelles ressources, ville durable, mobilité écologique, transports de demain, médecine du futur, économie des données, objets intelligents, confiance numérique et alimentation intelligente.

⁴ Le plan « Industrie du futur » prolonge le plan « Usine du futur », qui a fait partie des 34 plans industriels lancés en septembre 2013 et avait d'emblée un caractère transversal, pour « irriguer l'ensemble des secteurs industriels » ; Faure P. et Darmayan P. (2016), « Le plan français "Industrie du futur" », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2016/4, novembre, p. 57-60.

⁵ Guillou S. (2015), « [Emmanuel Macron signe-t-il une nouvelle politique industrielle pour la France ?](#) », Blog de l'OFCE, 4 juin.

⁶ Bidet-Mayer T. (2016), « [Industrie du futur: concepts et état des lieux](#) », *Synthèses de La Fabrique*, n° 3, La Fabrique de l'Industrie, février. p. 9.

En tout cas, le Premier ministre a donné en novembre 2017 une nouvelle impulsion au CNI et souhaité renforcer le rôle des filières industrielles. Dans cette perspective, les 14 comités stratégiques de filières (CSF) qui existaient fin 2017 ont fait l'objet d'un audit qui a conduit en février 2018 à n'en conserver que dix¹ mais huit nouveaux CSF ont été labellisés dans les mois suivants².

Cette reconfiguration des CSF témoigne de leur hétérogénéité et de leur bilan inégal³. Selon un récent rapport d'information du Sénat, les limites des CSF comme dispositif de politique industrielle tiennent à plusieurs facteurs. L'un est le fait que plusieurs filières ne bénéficient pas d'une forte implication de la part des entreprises concernées. A contrario, la filière aéronautique est citée en exemple pour le fait qu'elle est depuis 1908 structurée autour du puissant GIFAS (Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales). De façon liée, la décision de supprimer certains CSF tient aussi à ce que les filières en question ont correspondu à des regroupements relativement hétérogènes (cas des filières « biens de consommation » ou « éco-industries ») ou ont couvert un champ trop vaste (cas de la filière « numérique »). En outre et de manière générale, il a été déploré que les filières soient insuffisamment impliquées dans le domaine de la R & D et en particulier sous l'angle de l'innovation de rupture⁴. Au-delà, l'une des limites de fond de la politique des filières est que l'activité des entreprises se trouve souvent en décalage par rapport aux découpages administratifs, notamment lorsqu'elle se développe dans les interstices des nomenclatures sectorielles, ou bien à travers des technologies transverses⁵.

2.2. Malgré le rôle de l'État comme médiateur, des liens inter-entreprises encore trop conflictuels

En partie concernant les filières industrielles, il faut mentionner aussi le rôle que l'État joue comme médiateur. Suite notamment aux États généraux de l'industrie qui, fin 2009,

¹ Leurs champs sont les suivants : aéronautique, alimentaire, automobile, bois, chimie et matériaux, ferroviaire, industries et technologies de santé, industrie navale et maritime, mode et luxe, nucléaire. N'ont pas été reconduits les quatre CSF (biens de consommation ; éco-industries ; industries extractives et de première transformation ; numérique) qui ont notamment été jugés insuffisamment fédérateurs et porteurs de projets structurants à forts enjeux. Voir le compte-rendu de la réunion du comité exécutif du CNI du 26 février 2018.

² Leurs champs sont les suivants : eau, industrie électronique, industries des nouveaux systèmes énergétiques, industries de sécurité, industries pour la construction, infrastructures du numérique, mines et métallurgie, valorisation des déchets.

³ Ce bilan contrasté des CSF est aussi illustré par certaines des fiches sectorielles du présent rapport. Voir notamment le cas du comité stratégique de la filière ferroviaire (CSF2) et, à un moindre degré, celui des industries et technologies de santé (CSF-ITS).

⁴ Sénat (2018).

⁵ Sur ce type de critique, voir notamment les analyses d'Agnès Paillard, Jean-Luc Gaffard et Gabriel Colletis présentées dans Bidet-Mayer T. et Toubal L. (2013), *op. cit.*

avaient pointé les tensions nées du déséquilibre des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants, il a été institué en 2010 un médiateur des relations inter-entreprises, rattaché au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Depuis 2016, il est dénommé « médiateur des entreprises » et son rôle consiste à renforcer la confiance entre les acteurs économiques par la résolution à l'amiable de différends concernant principalement les relations entre donneurs d'ordre et fournisseurs, ainsi que la commande publique, y compris via des médiations mises en place à l'échelle de différentes filières : filière bois, ferroviaire, agroalimentaire ou ingénierie¹. Le bilan dressé au bout de 10 ans d'existence montre que l'activité de cette médiation a connu une croissance soutenue depuis sa création et qu'elle a permis d'aider, d'accompagner, de conseiller ou de soutenir plus de 20 000 entreprises et organisations².

Comme l'a établi un récent rapport parlementaire, il reste cependant beaucoup à faire pour améliorer notamment les relations entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants dans les filières industrielles, ce qui est pourtant nécessaire dans une optique de reconquête industrielle. Car si les mauvaises pratiques observées montrent que le cadre juridique en la matière est insuffisamment appliqué, encore faudrait-il définir les moyens à mettre en œuvre pour y arriver. Au-delà et malgré les évolutions législatives et réglementaires de ces dernières années, il reste encore de nombreux freins tant juridiques que culturels, économiques ou financiers à lever, dans ce domaine des relations de sous-traitance³.

2.3. Attractivité : des efforts plutôt couronnés de succès dernièrement vis-à-vis des entreprises

L'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française a fait l'objet d'une mission d'évaluation en 2013, dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique (MAP). Le rapport qui en est issu aborde les deux volets de ce dispositif : l'accompagnement à l'exportation et la promotion de l'attractivité. Il a notamment pointé que ce dispositif était alors caractérisé globalement par une complexité excessive, par une certaine dispersion et un manque de coordination concernant le soutien à l'exportation, ainsi que par une perfectibilité sur le soutien à l'attractivité. Il a en conséquence préconisé d'en réformer l'architecture d'ensemble et d'en regrouper toutes les missions au sein d'une

¹ Le Médiateur des entreprises (2019), *Renforcer la confiance entre les acteurs économiques - L'activité du Médiateur des entreprises*, octobre.

² Voir Pierre Pelouzet, médiateur des entreprises : « 10 ans d'action au service des acteurs économiques », 29 janvier 2020.

³ Assemblée nationale (2019), *Les relations entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants dans les filières industrielles*, rapport d'information n° 2076, déposé par la Commission des affaires économiques et présenté par le député D. Sommer, enregistré le 26 juin.

unique agence nationale, à créer¹. Cette recommandation s'est traduite fin 2014 par la création de Business France. Cet opérateur public national est relativement autonome, même s'il est placé formellement sous la triple tutelle des ministères en charge de l'Économie, des Affaires étrangères et du Logement. Il correspond au regroupement d'Ubifrance – l'ex-agence française pour le développement international des entreprises – et de l'ex-Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Parmi ses missions figurent à la fois l'accompagnement des entreprises dans leurs projets d'exportation et la promotion de l'attractivité et de l'image économique de la France, de ses entreprises et de ses territoires. En comparaison internationale, ce positionnement de Business France est proche de celui de la plupart de ses homologues étrangers, même s'il existe à ce sujet des configurations sensiblement différentes d'un pays à l'autre (encadré 2).

**Encadré 2 – Business France et ses homologues à l'étranger :
une comparaison des agences pour l'investissement direct étranger**

À l'échelle des pays de l'OCDE, une cartographie récente des agences chargées d'attirer l'investissement direct étranger montre que la grande majorité (60 %) de ces organismes sont des agences publiques autonomes, que 31 % sont des structures ministérielles et que 6 % sont des agences de type public-privé. Cette étude de l'OCDE a notamment produit une typologie de ces agences en fonction notamment de l'ampleur de leurs missions et des moyens dont elles disposent, ainsi que leur positionnement stratégique. Il en ressort qu'avec la Suède, la France fait partie des pays qui se sont dotés d'une grande agence spécialisée et qui met l'accent à la fois sur l'amélioration de l'image du pays en question (*image building*) et sur le ciblage en termes de types d'investisseurs étrangers, de pays, de secteurs ou de projets.

Dans d'autres pays, dont le Royaume-Uni (via sa structure gouvernementale Invest in Britain), la grande agence spécialisée en question effectue le même type de ciblage mais se consacre comparativement beaucoup à un rôle de facilitateur : assistance à la définition de projet, soutien dans les démarches administratives et dans l'obtention de financement ou de certains services, etc.

Dans d'autres pays, dont l'Allemagne (via l'organisme autonome Germany Trade and Invest) et le Japon (via l'organisme paragouvernemental JETRO), il s'agit d'une grande agence généraliste (promotion à la fois de l'investissement et de l'exportation) qui n'effectue de ciblage que par secteurs et par pays. L'étude montre

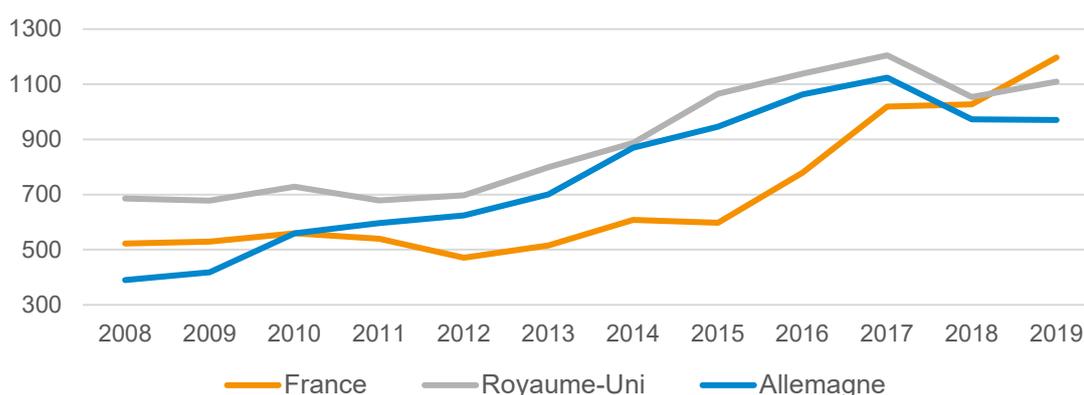
¹ Bentejac A. et Desponts J. (2013), *Mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, rapport établi dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique (MAP), juin.

en outre qu'en proportion de sa taille, le Royaume-Uni dispose d'une agence dotée de beaucoup plus de moyens que l'Allemagne, alors que la France via Business France se situe sur ce plan dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Source : France Stratégie d'après OCDE (2018), *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries*

En l'absence d'évaluation *ad hoc* et faute de recul temporel suffisant, il est évidemment très difficile d'apprécier dans quelle mesure l'activité de la nouvelle agence – Business France – a pu contribuer à améliorer les performances du pays en termes de commerce extérieur et d'attractivité. D'autant plus que, depuis 2015, la France n'a pas connu d'embellie durable sur le plan des échanges commerciaux, à en juger par la persistance d'un important déficit commercial. Une amélioration semble cependant s'être produite sur la plan de l'attractivité, tout du moins en termes de capacité à attirer les investissements directs des multinationales étrangères. Pour en juger en considérant l'évolution des investissements directs étrangers (IDE), il est préférable de faire abstraction des opérations de fusions-acquisitions, qui répondent pour une bonne part à d'autres considérations. Or, au vu du nombre total de projets d'IDE liés à des créations ou extensions de sites, la France a sensiblement regagné en attractivité depuis le milieu des années 2010. Sous cet angle, elle s'est même hissée en tête des pays européens, devant le Royaume-Uni et l'Allemagne (graphique 3). Selon Business France, ces décisions d'IDE ont permis dans notre pays la création ou le maintien de 30 302 emploi en 2018, dont 11 300 dans l'industrie¹.

Graphique 3 – La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne comme pays d'accueil des investissements directs étrangers (en nombre annuel total de projets* d'IDE)



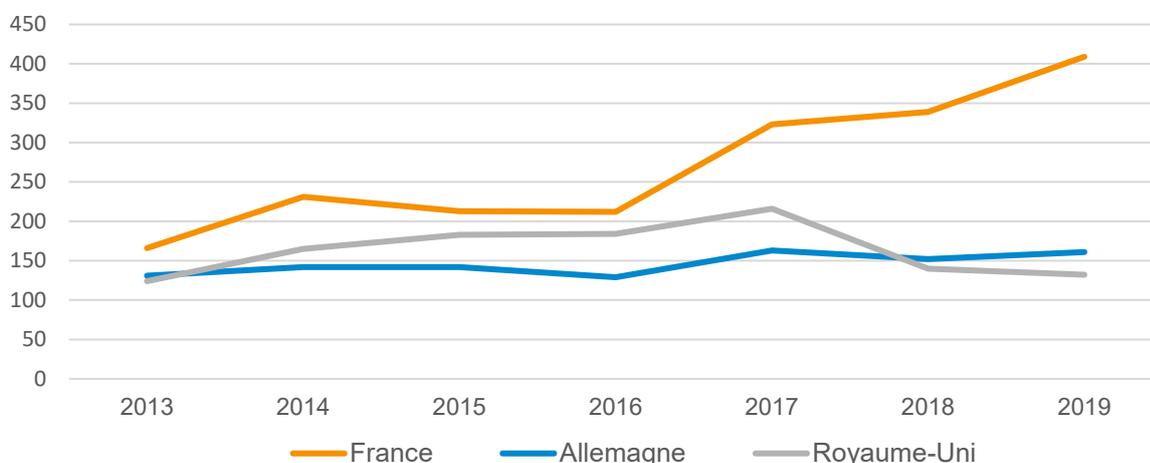
* Projets annoncés de création ou d'extension de sites, hors opérations de fusions-acquisitions.

Source : France Stratégie d'après les données du cabinet EY (*Baromètre de l'attractivité de la France*)

¹ Business France (2019), *Bilan 2018 des investissements internationaux en France*, avril.

La tendance est globalement la même, ces dernières années, si l'on ne considère dans ce total que les projets d'IDE qui concernent les sites de production industrielle : la France a sous cet angle également pris l'ascendant sur le Royaume-Uni et l'Allemagne en nombre de projets (graphique 4). Cependant si l'on tient compte du nombre moyen d'emplois créés par projet, la France repasse derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, sauf depuis 2018 pour le second et depuis 2019 pour l'Allemagne. En effet, les projets industriels réalisés en France par des entreprises étrangères créent en moyenne 32 emplois contre 50 au Royaume-Uni et 60 en Allemagne en 2018 et les mêmes écarts sont constatés depuis le début de cette base de données. La même base de données indique que la France a aussi pris la première place en Europe pour le nombre des projets d'IDE sous forme de centres de recherche et développement (R & D). Il existe donc un faisceau d'indices convergents¹ qui, pour ces dernières années, atteste d'une tendance tardive mais claire à l'amélioration de l'attractivité du site France pour les IDE, y compris pour les activités de production industrielle. Il reste que, comme l'expose le chapitre 1, c'est probablement plus l'amélioration de la place relative de la France en matière de coût du travail et de fiscalité qui peut expliquer une meilleure performance en matière d'attractivité que l'action d'une agence nationale réformée.

Graphique 4 – La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne comme pays d'accueil des IDE sous forme d'implantations industrielles (en nombre annuel total de projets* d'IDE)



* Projets annoncés de création ou d'extension de sites, hors fusions-acquisitions, et concernant la fonction de production industrielle.

Source : France Stratégie d'après les données du cabinet EY (Baromètre de l'attractivité de la France 2020 ; Baromètre de l'attractivité industrielle de la France 2018)

¹ Les données présentées par Business France vont dans le même sens. Voir Lachaux A. et Lallement R. (2020), « Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe. Le cas des sites de production, d'innovation et des sièges sociaux », Document de travail, n° 2020-16, France Stratégie, novembre.

2.4. Promotion de l'attractivité : encore de fortes marges d'amélioration vis-à-vis des talents étrangers

Si en France les efforts de promotion de l'attractivité semblent ainsi plutôt couronnés de succès dernièrement, concernant les entreprises, cela n'est pas vraiment le cas vis-à-vis des talents étrangers. En 2005, un document de prospective l'ex-Commissariat général du Plan soulignait déjà que la traditionnelle concentration des étudiants étrangers dans cinq pays de l'OCDE (dont la France) tend à se réduire et que cette diversification croissante des pays d'accueil devrait probablement profiter à l'avenir à des pays comme la Chine¹. Cette tendance ne concerne pas que les étudiants en mobilité internationale. En 2013, un rapport de quatre inspections générales consacré à l'accueil des talents étrangers concluait que « la France demeure attractive pour les talents étrangers mais que sa place dans la compétition internationale est menacée »². Les craintes à ce sujet sont confirmées par les résultats d'une étude publiée l'an passé par l'OCDE et réalisée avec l'appui de la fondation Bertelsmann. Ce document permet de comparer le degré d'attractivité des pays vis-à-vis des talents étrangers, via une perspective multidimensionnelle portant sur différentes catégories de personnes. Il en ressort qu'au sein des 35 pays considérés, la France occupe une place très honorable pour les étudiants en mobilité internationale (7^e rang) mais se situe à une position nettement moins favorable pour les travailleurs très qualifiés de niveau master ou doctorat (22^e rang), ainsi que pour les entrepreneurs étrangers (24^e rang)³. Précisant son diagnostic à propos de la France, fin 2017, l'OCDE a principalement attribué ce manque d'attractivité de la France pour les personnes très qualifiées à des procédures administratives complexes et opaques. Elle a appelé notre pays à moderniser et à renforcer le pilotage de l'immigration professionnelle concernant les ressortissants non européens. Elle note cependant que, pour corriger ce problème, les pouvoirs publics français ont notamment créé en 2016 le Passeport talent, ce qui a déjà permis de redresser la situation de la France en termes de conditions d'accueil des start-ups étrangères⁴. Pour ce titre de séjour pluriannuel destiné aux travailleurs qualifiés, le nombre de visas délivrés a en tout cas connu une croissance régulière entre 2017 et 2019 (tableau 1). Comme l'indique la Cour des comptes, cette progression est nette par rapport à la situation qui prévalait il y a une dizaine d'années : 321 titres seulement avaient ainsi été délivrés en 2010, via ce qui s'appelait à l'époque la carte « compétences et talent ». Malgré tout, le niveau atteint en 2018 et 2019 pour cette immigration « de talent »

¹ Harfi M. (2015), *Étudiants et chercheurs à l'horizon 2020 : Enjeux de la mobilité internationale et de l'attractivité de la France*, rapport du groupe de projet Saraswati publié par le Commissariat général du Plan.

² IGA, IGAE, IGAENR et IGF (2013), *Rapport sur l'accueil des talents étrangers*, n° 104/INS, n° IGA13-023/13-014/02, n° IGAENR 2013-031, n° IGF2013-M-022-03, avril.

³ OCDE et Bertelsmann Stiftung (2019), « *How do OECD countries compare in their attractiveness for talented migrants?* », *Migration Policy Debates*, n° 19, mai.

⁴ OCDE (2017), *Le recrutement des travailleurs immigrés : France 2017*, Paris.

reste relativement décevant, dans la mesure où « l'objectif de 10 000 passeports talent affiché par l'étude d'impact de la loi du 7 mars 2016 n'est toujours pas atteint si l'on exclut les scientifiques relevant de coopérations universitaires »¹.

Tableau 1 – Le nombre de visas de « passeports talents » attribués en 2018 et 2019

Famille de motifs	Famille de motifs détaillée	2017	2018	2019 provisoire	2019/2018
Économique	Actif non salarié	365	492	628	+27,6 %
	Scientifique*	4 307	3 983	4 281	+7,5 %
	Artiste	145	408	502	+23,0 %
	Salarié	2 991	4 481	5 496	+22,7 %
Total Économique		7 808	9 364	10 907	+16,5 %
Familial	Membre de famille	4 657	6 495	8 459	+30,2 %
Total Familial		4 657	6 495	8 459	+30,2 %
Total général		12 465	15 859	19 366	+22,1 %

* Les visas passeport talent des VLS-TS (2 391 en 2019 et 2 314 en 2018) ont été inclus dans la catégorie scientifique.

Source : ministère de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France, Département des statistiques, des études et de la documentation (L'essentiel de l'immigration, n° 2020-44, 21 janvier 2020)

À cet égard, il faut aussi mentionner le dispositif French Tech, qui vise notamment à accroître la visibilité de la communauté des jeunes entreprises françaises de type start-up, y compris pour les aider à attirer ou retenir des talents au plan international. Portée au niveau national par la Mission French Tech créée fin 2013, l'initiative French Tech est un label officiel qui s'efforce d'accompagner le développement de ces « jeunes pousses » françaises en fédérant les acteurs de l'écosystème des start-ups françaises présentes en France ou à l'étranger, ainsi qu'en renforçant la lisibilité et la cohérence des actions publiques en faveur de ces entreprises. La Mission French Tech est consciente que l'essor de nos start-ups dépend de manière cruciale de l'accès aux talents et notamment à des profils qui sont souvent à rechercher à l'étranger. À cette fin, elle a lancé les French Tech Visas, qui visent à attirer de tels profils en facilitant l'obtention de visas professionnels. En ceci comme sur d'autres volets, elle joue un rôle notable pour améliorer l'environnement réglementaire des start-ups.

¹ Cour des comptes (2020), *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai, p. 57.

2.5. Des efforts pour renforcer l'attractivité des métiers de l'industrie, notamment vis-à-vis des jeunes

Plus largement mais toujours à propos de talents, l'industrie fait face à de sérieuses difficultés de recrutement dans de nombreux secteurs. Début 2019, il a été fait état de 50 000 postes non pourvus dans l'industrie, faute de candidats qualifiés¹. Plusieurs statistiques officielles ont confirmé l'acuité de ce problème de tension sur le marché de l'emploi dans l'industrie, ces dernières années et en lien avec un relatif manque de compétences². Or cette situation découle en partie de ce que les métiers en question souffrent d'un déficit d'image, surtout vis-à-vis des nouvelles générations. Pour surmonter ce problème, de multiples actions ont pourtant été engagées. En fait partie notamment la Semaine de l'industrie, qui a été créée en 2011 suite aux États généraux de l'industrie et est actuellement pilotée au niveau national par la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie et des Finances. Elle vise le grand public et représente chaque année plusieurs milliers d'événements organisés dans toute la France³. De même, la French Fab lancée en 2017 a notamment pour objectif de « donner de la visibilité et fierté aux acteurs qui font l'industrie française au quotidien, à l'excellence française industrielle, en France comme à l'étranger »⁴. Dans ce cadre, la tournée French Fab Tour lancée en 2019 et qui a représenté 60 dates à travers la France, vise entre autres à susciter des vocations chez les jeunes. En outre, et sachant que le taux de féminisation de l'industrie stagne autour de 29 % depuis près de dix ans, il faudrait également mentionner le collectif IndustriElles, ainsi que le plan d'action lancé en 2019 en faveur de la mixité et de l'égalité professionnelle dans l'industrie⁵. Autre exemple, le label Entreprise du Patrimoine Vivant créé par la loi en 2005 récompense les entreprises françaises qui ont un savoir-faire rare, renommé ou ancestral dans le domaine de l'artisanat et de l'industrie. Il semble cependant être mal connu et insuffisamment médiatisé, si l'on en croit l'une des professions concernées, qui déplore aussi la disparition de certaines filières de formation⁶. Du reste, les fédérations professionnelles mènent elles-mêmes d'autres actions ou campagnes de communication à ce sujet. Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ces actions ont

¹ Voir l'article de S. Vernay « Entretien. Agnès Pannier-Runacher : il faut "attirer les jeunes vers les métiers de l'industrie" », *Ouest-France*, 17 janvier 2019.

² Les données de la Dares confirment que c'est surtout dans l'industrie (et dans le BTP) que ce manque de candidats qualifiés se fait le plus sentir. Voir Niang M. et Vroylandt T. (2020), « [Les tensions sur le marché du travail en 2019](#) », *Dares Résultats*, n° 032, octobre. Voir aussi Insee (2018), « [Fin 2018, les entreprises pointent le manque de main-d'œuvre compétente comme principale barrière à l'embauche, plus encore que début 2017](#) », *Note de conjoncture*, décembre, p. 61-63.

³ Voir le [site de la DGE](#).

⁴ www.lafrenchfab.fr/presentation/.

⁵ www.semaine-industrie.gouv.fr/sites/www.semaine-industrie.gouv.fr/files/files/IndustriElles/plan_actions_mixite_industrie.pdf.

⁶ <https://journalduluxe.fr/transmission-savoir-faire-epv/>.

porté leurs fruits. Il semble que, vis-à-vis des jeunes, l'attrait pour l'industrie et pour les métiers considérés comme manuels se soit légèrement accru au cours des dernières années¹.

La désaffection pour les métiers de l'industrie garde cependant des racines profondes. Examinée notamment dans une étude publiée par le laboratoire d'idées La Fabrique de l'industrie, elle renvoie en effet à des représentations du travail qui sont en décalage flagrant avec les réalités de l'industrie. L'analyse de ces biais culturels conduit notamment à mettre en cause notre système d'éducation et de formation, qui de longue date tend à dédaigner les matières techniques et à dénigrer le travail manuel². Dans ces conditions, réconcilier notre pays avec les métiers de l'industrie est une tâche indispensable mais qui risque d'être de longue haleine.

Un autre problème d'image, qui par contraste pourrait être corrigé plus rapidement, concerne l'idée reçue assimilant l'industrie à un secteur qui licencie. Même si cette idée n'est qu'en partie fondée, le fait est que les conséquences d'un licenciement sont en général plus lourdes pour les salariés de l'industrie que pour ceux du secteur tertiaire : moindre probabilité de retrouver un emploi dans la même région, plus grand risque de subir une reconversion vers un emploi moins bien payé et plus précaire, etc. De ce fait, un important enjeu de politique publique consiste à renforcer les mécanismes consistant à accompagner le retour à l'emploi des salariés de l'industrie licenciés³.

2.6. L'État comme animateur de divers travaux de prospective technologique

Pour préparer l'avenir, l'action de l'État en matière de politique industrielle passe aussi par des pratiques de prospective scientifique et technologique. À ce sujet, il faut notamment mentionner la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) qui a été pilotée pendant six mois par le ministère en charge de la Recherche et adoptée par le gouvernement en décembre 2009. Elle a permis de constituer « un diagnostic partagé de la place de la recherche française dans le monde, de ses forces et de ses faiblesses comme des

¹ Voir à ce sujet le sondage « Les lycéens et l'industrie – Vague 6 » réalisé par OpinionWay pour Arts et Métiers ParisTech, début 2018, qui mentionne une progression significative (+6 points en cinq ans) depuis l'année (2013) de mise en place de ce baromètre.

² Decréau L. (2018), « Tempête sur les représentations du travail », note de La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, Paris

³ Sur tous ces points, voir Tenezakis E. et Frocrain P. (2018), « Parcours de travailleurs dans une économie mondialisée », note de La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, Paris. Cette étude souligne notamment que le taux de licenciement économique est dans l'ensemble plus faible dans le secteur manufacturier que dans les services exposés à la concurrence internationale et surtout que dans le secteur abrité. Cela revient à souligner que le repli de l'emploi industriel globalement observé en France depuis une vingtaine d'années s'explique moins par les fermetures d'entreprises que le faible niveau de la création d'emploi.

besoins et des attentes de l'ensemble de notre société »¹. Elle a aussi défini une liste de domaines de R & D regroupés en trois axes prioritaires : santé, bien-être, alimentation et biotechnologies ; enjeux environnementaux et écotechnologies ; information, communication et nanotechnologies.

Dans leurs domaines respectifs, certaines agences de l'État effectuent elles aussi des travaux de prospective stratégique. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est non seulement un organisme de recherche mais aussi une agence d'objectifs qui, en tant que telle, effectue des tâches d'orientation, de programmation et d'animation de la recherche dans son champ de compétences. Cela la conduit à développer des travaux de prospective, en particulier depuis 2008 via des feuilles de route stratégiques élaborées conjointement avec différents experts issus notamment de l'industrie et sur la base desquelles l'agence lance ses appels à projets de recherche ou à manifestation d'intérêt. De tels travaux ont contribué à définir les scénarios 2030-2050 de la Stratégie nationale de la recherche énergétique (SNRE), qui a été publiée fin 2016 et pilotée conjointement par des équipes des ministères en charge de la Transition écologique et de la Recherche², avec le concours des diverses parties prenantes.

En outre, une place particulière incombe à l'exercice de prospective « Technologies clés ». Actuellement sous la houlette de la Direction générale des entreprises (DGE), il est piloté par le ministère en charge de l'économie tous les cinq ans, depuis la première moitié des années 1990. Il correspond à trois préoccupations principales. Premièrement, identifier et caractériser une série de technologies cruciales pour le développement économique de la France et, sur cette base, analyser la capacité (forces et faiblesses) de l'industrie française à saisir les nouvelles opportunités technologiques. Deuxièmement, sensibiliser et améliorer la diffusion de ces technologies clés. Troisièmement, définir des priorités et, en conséquence, allouer le plus rationnellement possible les fonds publics disponibles pour la politique scientifique, technologique et industrielle française. Si ces travaux s'adressent en partie aux formateurs et aux responsables d'entreprise demandeurs de perspectives d'évolution à moyen terme, ils servent donc aussi à guider les décideurs publics dans leurs choix de priorités concernant la préparation de l'avenir. L'avant-dernier de ces exercices, *Technologies clés 2015*, a été publié en 2010 et a conduit à identifier 85 technologies. Plus de 250 experts y ont contribué. Il s'est aussi fondé sur les résultats d'autres études stratégiques antérieures, dont la SNRI et la SNRE déjà mentionnées, ainsi que l'exercice de prospective *France 2025* publié en 2009 par l'ex-Centre d'analyse stratégique³. Les

¹ Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2009), *Stratégie nationale de recherche et d'innovation*, Paris, p. 4.

² Il s'agit respectivement de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGECC) et de la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRIN).

³ Centre d'analyse stratégique (2009), *France 2025, huit rapports thématiques* de l'exercice de diagnostic stratégique réalisé à la demande du Premier ministre, Paris.

feuilles de route stratégiques des pôles de compétitivité y ont également été prises en compte. Publiée au printemps 2016, la cinquième et dernière édition parue, *Technologies clés 2020*, a été réalisée entre l'automne 2014 et le printemps 2016, en mobilisant de nombreux experts. Elle porte sur 47 technologies clés concernant neuf domaines applicatifs : alimentation, environnement, habitat, sécurité, santé et bien-être, mobilité, énergie, numérique, loisirs et culture.

2.7. Une prospective technologique aussi pour orienter les choix du Conseil de l'innovation

Cette fois dans le cadre des travaux sur le Pacte productif lancés en 2019 à la demande du président de la République, le récent rapport d'un collège d'experts recommande de mettre l'accent sur 22 marchés clés, dont 10 considérés comme prioritaires, parmi lesquels figurent l'alimentation durable pour la santé, les biothérapies, la cybersécurité, l'hydrogène, les technologies quantiques ou la santé numérique. Ces marchés émergents ont été choisis sur la base des critères suivants : la forte intensité technologique, l'existence d'importantes barrières à l'entrée, la capacité de la France à y jouer un rôle de leader, ainsi que parfois le caractère critique d'enjeux de souveraineté¹. Ce rapport doit en particulier guider les choix du Conseil de l'innovation. Ce dernier, qui est co-présidé par les ministres en charge de l'Économie, de la Recherche et de l'Innovation, a été installé en juillet 2018. Son rôle consiste à fixer les priorités stratégiques de la politique d'innovation française et notamment à piloter les investissements à lancer dans le cadre du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII). Ce dernier est le fonds pour l'innovation de rupture qui a été formellement lancé en janvier 2018, est doté de 10 milliards d'euros et devrait permettre d'injecter chaque année 250 millions sous forme notamment de subventions allouées par différents opérateurs (Inserm, Inria, Ademe, etc.). Le fait que le secrétariat de ce conseil soit assuré par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) n'est pas sans lien avec le fait que le gouvernement a envisagé de rassembler dans un même fonds le FII et le nouveau programme d'investissement d'avenir, le PIA4². Le fait est que l'ingénierie financière adoptée pour le FII a d'importants points communs avec celle des PIA. Du reste et pour mettre les choses en perspective, il faut rappeler que certains éléments d'évaluation qui ont été mis en évidence au sujet des deux premiers PIA s'appliquent sans doute en

¹ Collège d'experts (2020), *Faire de la France une économie de rupture technologique - Soutenir les marchés émergents à forts enjeux de compétitivité*, rapport au ministre de l'Économie et des Finances et au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, réalisé sous la présidence de Benoît Potier, avec l'appui technique de la DGE, de la DGRI et du SGPI, février.

² L'élaboration d'un PIA 4 a été demandée par le Premier ministre en décembre 2019, pour succéder au PIA 3 lorsqu'il arrivera à échéance. Le lancement d'un quatrième PIA a été confirmé par le nouveau Premier ministre, le 3 septembre 2020, pour renforcer le plan de relance post-Covid19 présenté ce jour-là.

grande partie pour le FII. Il s'agit notamment de l'idée qu'en termes d'impact sur l'investissement public et d'effet d'additionnalité budgétaire, la portée de ces PIA a été limitée par le fait que les moyens qui ont bénéficié effectivement aux projets du PIA ont au fond été d'ampleur modeste, si on les rapporte à l'ensemble des dépenses de l'État et de ses opérateurs¹. Cela dit, le FII n'a pas à pâlir de la comparaison avec son équivalent allemand. En effet, l'agence pour l'innovation de rupture SprinD, dont le gouvernement fédéral allemand a annoncé la création en août 2018, a été dotée d'un milliard d'euros sur 10 ans et doit à terme employer une cinquantaine de personnes.

2.8. L'État actionnaire, ou comment et jusqu'où façonner les structures capitalistiques de l'industrie

Ce rôle de l'État comme gestionnaire de fonds tels que le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) ou comme pilote des PIA lancés successivement depuis 2010 doit être mis en balance avec un désengagement de son rôle plus traditionnel en tant qu'État actionnaire. Il y a vingt ans, on était déjà très loin de la situation connue au début des années 1980, époque où l'État contrôlait le capital de plus du quart de l'industrie française². Ce retrait de l'État en tant que détenteur de parts dans le capital d'entreprises industrielles s'est prolongé par la suite. Il convient du reste de rappeler que les 10 milliards d'euros qui abondent le FII proviennent de cessions d'actifs d'Engie et de Renault (1,6 milliard) et d'apports en titres d'EDF et de Thalès (environ 8,4 milliards d'euros). Certes, la cession d'actifs du côté de Renault – pour un montant de 1,21 milliard d'euros – ne fait que ramener la part de l'État dans ce constructeur automobile au niveau (15 %) qu'elle avait avant la montée opérée par l'État au printemps 2015, en lien avec la loi du 29 mars 2014 dite « loi Florange ». L'État était en effet monté à près de 20 % du capital de Renault, afin d'obtenir une minorité de blocage permettant d'éviter un vote en assemblée générale qui aurait rendu la loi Florange inopérante dans cette entreprise. Cette dernière a en 2014 institué un droit de vote double pour les actions détenues depuis plus de deux ans, afin de favoriser l'actionnariat de long terme. Cet objectif a-t-il été atteint ? Un travail empirique a montré que cela n'est pas forcément le cas. Car si la loi Florange a surtout visé à augmenter le pouvoir des actionnaires majoritaires – dont les familles et l'État actionnaire –, l'introduction des droits de vote doubles semble avoir eu un effet négatif sur l'actionnariat institutionnel

¹ « Les moyens annuels ont donc été somme toute faibles au regard des dépenses de l'État et de ses opérateurs (près de 1 %). » ; source : France Stratégie (2018), *Programme d'investissements d'avenir – Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, sous la présidence de Philippe Maystadt, mars, p. 41. Pour une appréciation similaire concernant les PIA 1 et 2, voir aussi Barbizet P., Siné A. et Hémous C. (2019), *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, Évaluation du premier volet du programme d'investissements d'avenir (PIA, 2009-2019), rapport du comité de surveillance des investissements d'avenir, novembre.

² Postel-Vinay G. (2000), *op. cit.*

étranger, y compris de long terme et avoir été associée à un renchérissement du coût du capital¹.

Malgré tout, d'autres travaux confirment que la structure de l'actionnariat des entreprises françaises n'est pas neutre sous l'angle de la localisation de leurs investissements productifs, notamment dans l'arbitrage entre les sites français et les sites étrangers². En particulier, les grandes entreprises françaises gardent en général un lien plus fort avec leur base productive domestique lorsque l'État pèse un poids non négligeable dans leur actionnariat. Le cas échéant, ce type d'actionnariat est dans l'ensemble associé avec une plus grande capacité à maintenir l'emploi de l'entreprise en France³. Cependant, il faut en fait distinguer entre deux cas, avec d'un côté les entreprises qui opèrent dans des domaines de souveraineté et qui maintiennent globalement l'ampleur de leurs effectifs employés en France (Areva, Eramet, Thalès, Airbus, etc.) et, de l'autre, les entreprises pour lesquelles la présence de l'État comme actionnaire résulte souvent d'opérations de sauvetage et qui tendent à réduire leur personnel en France (cas d'Alstom ou, dans une certaine mesure, de Renault)⁴.

La loi Florange illustre en tout cas le fait que l'État conserve l'ambition de façonner les structures capitalistiques de l'industrie française, afin notamment de l'orienter vers une perspective de long terme⁵. Dans une perspective similaire, la loi PACTE a en 2019 élargi le dispositif des actions spécifiques (*golden shares*), afin de renforcer la protection des intérêts français dans les entreprises stratégiques. Dans de tels cas et surtout en lien avec le FII, l'État intervient non seulement dans une optique patrimoniale et comme pourvoyeur de financement mais aussi comme régulateur. « Investir dans l'avenir, c'est comprendre

¹ Voir Garel A. (2019), « Effets réels de la présence des investisseurs de long terme dans les entreprises cotées », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2019/4, novembre, p. 13-17 ; ainsi que Bourveau T., Brochet F. et Garel A. (2019), « The effect of tenure-based voting rights on stock market attractiveness: Evidence from the Florange Act », 27 janvier.

² Vicard V. (2020), « Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales », *CEPII Policy Brief*, n° 35, octobre.

³ La comparaison est faite par rapport aux groupes industriels français dans lesquels l'État n'est pas actionnaire. L'étude en question (Dedieu, 2019) se fonde sur des documents comptables et rapports financiers publiés par les 50 principaux groupes industriels français pour les exercices 2006 à 2016 et concernant 21 secteurs ou sous-secteurs ; Dedieu F. (2019), *Le patriotisme économique à travers le cas de cinquante firmes industrielles françaises*, thèse de doctorat en sciences économiques, sous la direction de M. Dimou et de G. Colletis, soutenue à l'université de Toulon, le 25 juin.

⁴ Dedieu F. (2019), *op. cit.*

⁵ « Notre politique économique repose sur plus d'activité, de compétitivité et une plus grande attractivité : faire venir les investisseurs, attirer des entreprises et des sièges sociaux. Pour cela, nous devons façonner un capitalisme à l'image de nos ambitions : construire un environnement économique et financier propice, retrouver le sens du long terme, financer l'économie réelle, réindustrialiser notre pays. Il faut pour cela être volontaire, et donc accepter que l'économie de marché est un rapport de forces sur lequel nous avons les moyens de peser. » ; Tribune « Emmanuel Macron veut "retrouver l'esprit industriel du capitalisme" », *Le Monde*, 24 avril 2015.

que le rôle de l'État n'est pas de gérer des dividendes mais de financer les technologies qui feront la croissance de demain. L'État doit privilégier la régulation à la propriété et renforcer ses leviers de régulation sur les activités d'entreprises dont l'État se désengage »¹.

En tant qu'actionnaire, en tout cas, l'État a délégué la plus grande partie de son action à l'Agence des participations de l'État (APE), qui a été créée en 2004 et est depuis mai 2017 rattachée au ministre de l'Économie et des Finances. L'APE gère actuellement un portefeuille étendu et divers, composé de 88 entreprises présentes aussi bien dans les secteurs de l'industrie (aéronautique, défense, énergie, etc.) que dans ceux des services (transports, services bancaires, audiovisuel, etc.)².

Concernant l'État actionnaire au sens large, il convient cependant de considérer non seulement les participations publiques dans les entreprises via l'APE mais aussi via la Caisse des dépôts et Bpifrance³. Par tous ces canaux, et malgré le mouvement de désengagement observé au cours des dernières décennies, la puissance publique reste en France globalement bien plus engagée dans le capital des entreprises que ce n'est le cas dans les pays comparables. Comme l'indique l'Insee, les 1 751 sociétés françaises contrôlées par l'État – dont 89 directement – fin 2017 ont représenté 767 400 salariés, soit 3, % du total de l'emploi salarié en France, mais il s'agit d'emplois du tertiaire pour plus des trois quarts⁴. L'industrie est le deuxième secteur, avec 22 % des emplois et 27 % des sociétés contrôlées majoritairement par l'État, essentiellement dans le nucléaire et dans une moindre mesure les matériels de transport.

La France est en tout cas l'un des pays européens qui présentent à la fois un très fort indice de propriété publique des entreprises et un très fort degré d'intervention de l'État dans l'activité des entreprises, selon l'OCDE (graphique 5). Or la pratique en France a montré que l'État en tant qu'actionnaire se trouve généralement au carrefour d'intérêts et de considérations contradictoires et, surtout, ne dispose pas d'une doctrine claire sur l'usage qu'il convient de faire de ses participations. Considérant le rôle joué par l'État en la matière sur la période 2010-2016, la Cour des comptes en a dressé un bilan très critique. « Ainsi l'actionnariat public se révèle-t-il rarement le moyen le plus adapté pour contrer, en profondeur et dans la durée, la perte de compétitivité et la désindustrialisation de

¹ Extrait (p. 5) de l'avant-propos du ministre Bruno Le Maire dans le [Rapport d'activité 2018-2019](#) de l'Agence des participations de l'État (APE) publié en 2019.

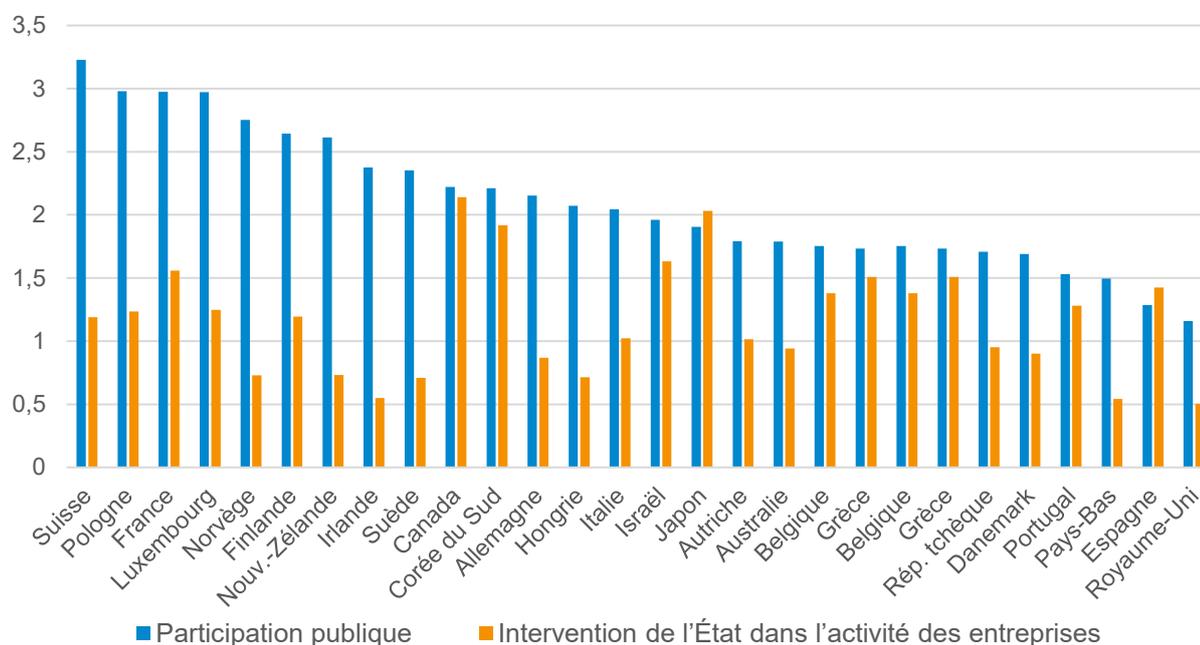
² APE (2019), *op. cit.*

³ S'y ajoutent d'autres entités publiques qui, tel le Centre national d'études spatiales (CNES) dans le secteur aérospatial, peuvent parfois détenir des participations dans certaines sociétés.

⁴ De façon liée, près de 80 % des sociétés détenues majoritairement par l'État sont en fait des filiales des trois plus grands groupes que sont La Poste, SNCF et EDF. Voir Faguet S. et Portejoie-Koch M.-L. (2019), « [Le nombre de sociétés contrôlées par l'État continue d'augmenter en 2017](#) », *Insee Focus*, n° 150, 29 mars.

l'économie française. [...] Bien qu'il se veuille stratège, l'État peine à être un actionnaire de long terme, soucieux d'accompagner les mutations des entreprises. [...] En définitive, l'ensemble de ces considérations [...] invitent inéluctablement à s'interroger sur le domaine de pertinence de l'actionnariat public et donc sur le dimensionnement du portefeuille de participations publiques.»¹. Si la reprise du processus de privatisation engagée depuis 2017 (concernant notamment Aéroports de Paris et la Française des jeux) peut être lue comme une réponse à cette critique, elle pourrait être contrecarrée par les conséquences de la crise du virus Covid-19, notamment s'il s'agit de se porter au secours d'entreprises dont la disparition serait porteuse d'un risque systémique².

Graphique 5 – Participation publique dans les entreprises et intervention de l'État dans l'activité des entreprises

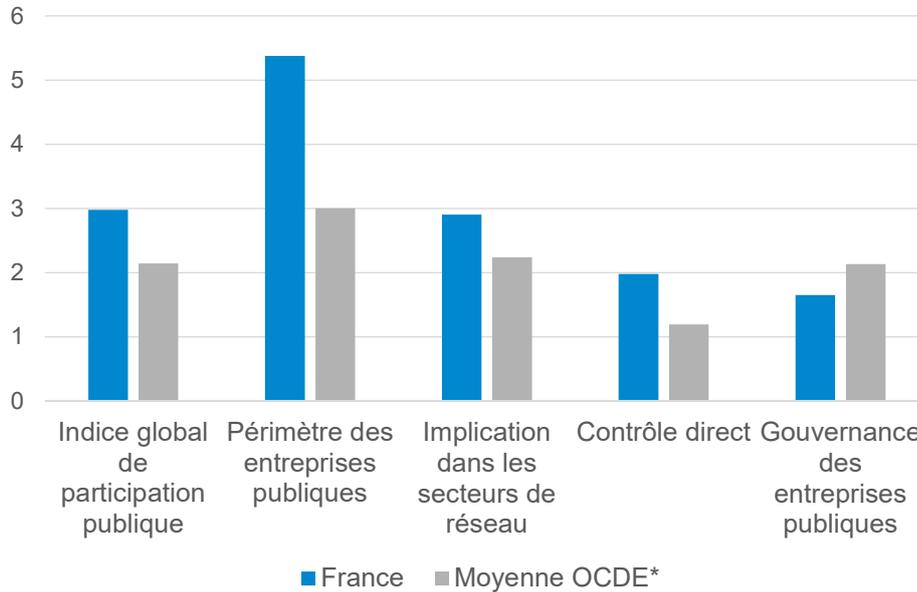


Source : France Stratégie à partir de la base de données de l'OCDE 2018 sur la réglementation des marchés de produits

¹ Cour des comptes (2017), *L'État actionnaire*, rapport public thématique, janvier, p. 131-133. Pour une analyse similaire, voir aussi Azéma D. (2017), « *L'impossible État actionnaire ?* », note de l'Institut Montaigne, janvier.

² La notion de risque systémique, qui s'applique en général surtout au secteur de la finance (cas de Dexia à l'automne 2008) peut être étendue au-delà, par exemple dans le cas d'une entreprise industrielle importante, comme on l'a observé notamment aux États-Unis concernant l'industrie automobile ; voir Cour des comptes (2017), *op. cit.* Les deux autres cas qui, selon l'APE, justifient que l'État joue un rôle d'actionnaire concernent, d'une part, « les entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire) » et, d'autre part, « les entreprises participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local pour lesquelles la régulation serait insuffisante pour préserver les intérêts publics et assurer les missions de service public. » ; voir APE (2019), *op. cit.*, p. 10.

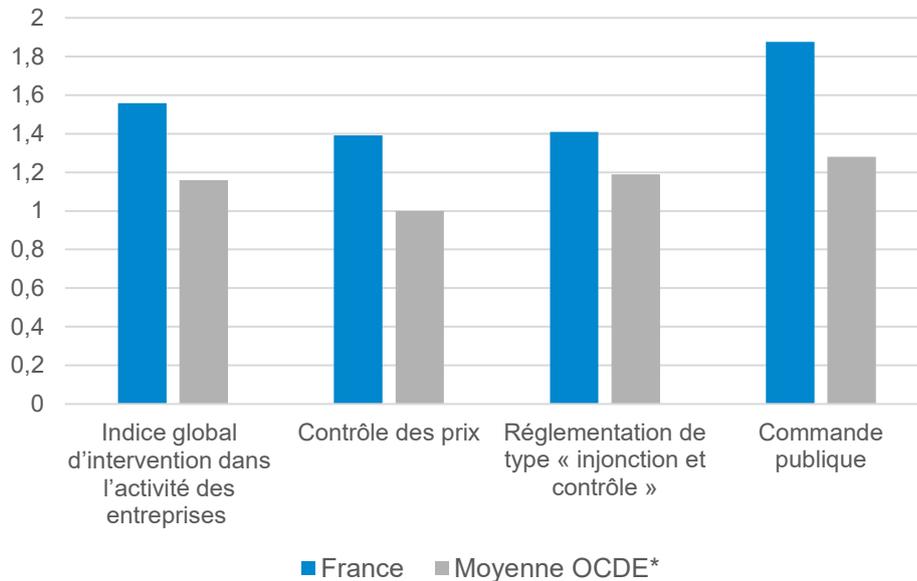
Graphique 6 – L'indice global de participation publique dans les entreprises et ses quatre composantes



* Hors États-Unis.

Source : France Stratégie à partir de la base de données de l'OCDE 2018 sur la réglementation des marchés de produits

Graphique 7 – L'indice global d'intervention de l'État dans l'activité des entreprises et ses trois composantes



* Hors États-Unis.

Source : France Stratégie à partir de la base de données de l'OCDE 2018 sur la réglementation des marchés de produits

2.9. Une politique de plus en plus pilotée et mise en œuvre par une multiplicité de structures publiques

Vis-à-vis du secteur productif et par rapport aux pratiques observées dans la seconde moitié du siècle passé, l'État en France opère donc désormais proportionnellement moins comme financeur, actionnaire ou producteur et de plus en plus indirectement, comme un État sinon stratège, du moins partenaire, facilitateur, accompagnateur, médiateur, animateur, incitateur, régulateur, pilote. Comme souligné par Billows et Viallet-Thévenin (2016)¹, le glissement qui en France s'est opéré entre ces deux modes d'action au cours des décennies précédentes est allé de pair avec des transformations organisationnelles au sein même des pouvoirs publics. Ainsi, alors que, dans le passé, les intitulés de certains ministères et les noms de leurs directions générales ont semblé étroitement calqués sur une nomenclature sectorielle dans laquelle l'industrie occupait une place centrale², c'est désormais bien moins le cas. Dans le contexte actuel, le rôle des pouvoirs publics passe beaucoup plus par des autorités indépendantes et des agences autonomes³. Dans une perspective comparable, certains experts ont parlé d'un processus d'externalisation de la gestion des aides aux entreprises⁴. Concernant les régulateurs sectoriels qui ont été créés depuis la fin des années 1990, leur positionnement par rapport aux structures ministérielles peut être illustré par le cas du secteur de l'énergie (encadré 3).

Encadré 3 – Le partage des tâches entre structures ministérielles, agences et régulateurs sectoriels : l'exemple du secteur de l'énergie

Alors qu'au sein des industries de réseau (distribution d'électricité, de gaz, télécommunications, transport ferroviaire, etc.), de grands opérateurs en situation de monopoles publics tels que qu'EDF, GDF, France Télécom et la SNCF agissaient jadis à la fois comme producteurs et prestataires de service et comme régulateurs, ces deux tâches ont été scindées depuis les années 1980. Ceci a conduit à la création d'organismes de régulation sectorielle sous la forme d'autorités indépendantes telles que la Commission de régulation de l'énergie (CRE, depuis 2000), l'Autorité de

¹ Billows S. et Viallet-Thévenin S. (2016), « La fin de l'État stratège ? La concurrence dans les politiques économiques françaises (1945-2015) », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 2016/4, p. 9-22.

² Ainsi, l'ex-ministère de l'Industrie a depuis 1995 été intégré au ministère en charge de l'Économie et des Finances. De même, la Direction générale des télécommunications (DGT) a longtemps joué un rôle majeur – notamment en matière de réglementation – au sein du ministère qui était en charge des télécommunications, avant d'être transformée en France Télécom lors de la libéralisation du secteur, à la fin des années 1980.

³ À titre d'exemple, l'Autorité de la concurrence créée dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 est une autorité indépendante et le champ de ses attributions est plus large que celui de l'organisme préexistant (le Conseil de la concurrence). Ainsi, elle s'occupe notamment de contrôler les opérations de concentration, une tâche qui auparavant incombait au ministère en charge de l'Économie.

⁴ Commissariat général du Plan (2003), *op. cit.*

régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep, apparue en 1997 sous le nom d'Autorité de régulation des télécommunications) et l'Autorité de régulation des transports (ART, depuis 2009).

Le nouveau rôle de ces régulateurs sectoriels peut être illustré par le cas du secteur de l'énergie. Dans ce domaine, l'ex-Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) a eu un rôle important au sein de l'ex-ministère de l'Industrie. Ancêtre de l'actuelle Direction générale de l'énergie et du climat, qui lui a succédé en 2008, elle a joué un rôle crucial pour la fixation des tarifs des énergéticiens publics, avant que le relai ne soit pris par la CRE, chargée en 2000 de réguler les marchés de l'électricité et du gaz. Selon Viallet-Thevenin (2015)¹, la DGEMP a joué « un véritable rôle de stratège » dans les années 1990 et au début des années 2000 pour aider à s'internationaliser de grands groupes français soit publics (EDF, GDF ou Framatome), soit ayant longtemps eu des participations publiques dans leur capital (Total ou Elf) soit encore issus d'organismes publics (Technip, créé par l'Institut français du pétrole en 1958). Cela vaut, dans la seconde moitié des années 1990, pour l'action qui a consisté à préparer de grands groupes publics tels qu'EDF et GDF à se repositionner à l'international, dans le contexte de transposition des directives européennes de libéralisation de 1996 et 1997 pour l'électricité et le gaz. Par la suite, ce rôle de la DGEMP consistant à aider d'ex-« champions nationaux » à se transformer en « champions internationaux » a progressivement été repris par l'Agence des participations de l'État (APE), créée en 2004. Poursuivi par la fusion GDF-Suez intervenue en 2008, le processus de réflexion stratégique sur l'avenir de GDF avait été ouvert en 1993 dans le rapport commandité par le ministre de l'Industrie à Claude Mandil – alors à la tête de la DGEMP – au ministre de l'Industrie. Un cap clair avait alors été fixé : permettre à GDF d'atteindre une taille suffisante pour parvenir à se positionner sur un marché de l'énergie européenisé sans trop subir de perte de parts de marché sur son marché domestique et sans être absorbé par un opérateur étranger. Pourtant, l'épilogue de ce long processus de transformation semble être la prise de contrôle engagée par Veolia en 2020 sur le groupe Engie (nouvelle dénomination du groupe GDF-Suez donnée en 2015). Il a mis en lumière que le ministère en charge de l'Industrie n'est plus guère en position d'arbitrer de telles fusions-acquisitions, même quand l'État est présent au capital de l'un des protagonistes, en l'espèce avec 23,64 % du capital et 33,84 % des droits de vote d'Engie.

Source : France Stratégie principalement d'après Viallet-Thevenin (2015)

¹ Viallet-Thevenin S. (2015), « Du champion national au champion international. Résistance et transformations d'un modèle de concurrence dans le secteur énergétique des années 1990-2000 », *Revue Française de Science politique, Fondation nationale des Sciences politiques*, 65 (5), p.761-783.

Certes, les ministères conservent une importante expertise interne sur les sujets qui viennent d'être présentés. Au ministère en charge de l'Économie, la Direction générale des entreprises (DGE), qui a en 2009 pris la succession de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), s'attache à trois priorités : « assurer l'attractivité économique de la France ; accompagner les entreprises face aux mutations technologiques et économiques ; préserver la souveraineté économique du pays »¹. Au sein de la DGE – et mis à part le service de l'industrie et ses diverses sous-directions sectorielles –, l'action publique dans ces domaines relève pour une bonne part de la Sous-direction de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie, qui portait précédemment le nom de Sous-direction de la qualité, de la normalisation, de la métrologie et de la propriété industrielle (SQUALPI). Au sein de la DGE, le sujet de la propriété industrielle est désormais du ressort de la Sous-direction de l'innovation. D'autres thèmes relèvent d'autres directions ministérielles. À titre d'exemple, le dispositif de contrôle des investissements étrangers² fait actuellement partie des attributions du Bureau « Investissements étrangers en France », au sein de la Direction générale du Trésor. Et du côté du ministère en charge de la Recherche, comme souligné précédemment, la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRl) est pour sa part chargée notamment de tâches d'animation sur des sujets tels que la prospective technologique.

Il est hélas difficile d'apprécier dans quelle mesure et dans quel sens l'action de ces ministères a pu contribuer durablement à l'évolution des structures et performances de l'industrie française. Si le bilan d'ensemble de la politique industrielle menée en France s'apparente à un vaste échec selon certaines analyses³, il est possible d'apporter des nuances à ce type de critique, tout du moins concernant certaines dimensions de l'action ministérielle et pour certains secteurs. Le secteur de l'énergie en fournit une illustration (encadré 3).

Mis à part ces volets transversaux qui font preuve d'une certaine permanence, l'action publique en faveur de l'industrie, notamment sous l'angle de la politique d'innovation⁴, est depuis une dizaine d'années de plus en plus pilotée et mise en œuvre par une multiplicité de structures publiques, y compris en dehors des ministères proprement dits. Parmi ces structures, une place particulière revient à Bpifrance et à l'ex-Commissariat général à l'investissement (CGI) ou son successeur, le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI). On note aussi que David Azéma, qui a été directeur de l'Agence des participations de l'État (APE) de 2012 à 2014, a recommandé que cette agence dispose de davantage d'autonomie opérationnelle, un peu sur le modèle de Bpifrance⁵.

¹ Postel-Vinay (2020), *op. cit.*

² Ce dispositif fait l'objet d'un développement spécifique, ci-après.

³ Buigues P.-A. et Cohen E. (2020), « The failure of French industrial policy », *op. cit.*

⁴ CNEPI (2016), *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, France Stratégie, *op. cit.*

⁵ Azéma D. (2017), *op. cit.*

2.10. Quelle capacité de pilotage stratégique au sein de l'État, en matière de politique industrielle ?

Ce relatif éclatement conduit à s'interroger sur à la fois la capacité de pilotage stratégique et le degré de coordination qui existent en France au sein de l'appareil d'État, en matière de politique industrielle. Certains experts y voient une sorte de dilution des capacités d'action, ainsi que « le risque d'une bureaucratisation excessive de la politique industrielle »¹. Dans son rapport d'information de 2005 sur les outils de la politique industrielle, l'Assemblée nationale a jugé à ce sujet que l'organisation gouvernementale et administrative française était alors inadaptée, notamment dans la mesure où elle ne reflétait pas la réalité de l'activité industrielle. Plus précisément, elle a estimé que le ministère en charge de l'Industrie avait alors un champ d'intervention trop limité et qu'au plan interministériel, l'organisation administrative limitait les possibilités de coopération et de mutualisation entre les différents départements concernés par la conception et le suivi des dossiers sectoriels. L'expertise ministérielle se serait étiolée, du fait notamment de la sortie du périmètre de l'État de grandes administrations ou entreprises, en particulier dans le cas des télécommunications. Cette perte d'expertise n'aurait pas été contrebalancée par suffisamment de contacts entre administrations et entreprises². Concernant la politique industrielle menée en France au milieu des années 2000, d'autres experts ont conclu dans le même sens et ont formulé un jugement très critique sur son architecture institutionnelle, estimant que sa complexité n'arrivait pas à en dissimuler l'impuissance³. Que penser de ce diagnostic 15 ans plus tard ? La situation n'a sans doute pas fondamentalement changé mais des éléments d'amélioration peuvent être pointés. Cela vaut tout d'abord pour les interactions entre le monde de l'administration publique et celui de l'entreprise. Elles se révèlent en effet assez intenses ces dernières années. Cela tient notamment au Conseil national de l'industrie (CNI), qui constitue le principal pilier de la politique des filières. En outre et comme montré précédemment, plusieurs travaux de prospective menés ces dernières années témoignent eux aussi d'échanges fructueux entre administrations et entreprises⁴. Dans la période récente, par ailleurs, des initiatives ont été prises et des procédures mises en place pour promouvoir le travail entre les départements ministériels

¹ Gradeva M. (2014), « [Quel avenir pour l'industrie française ? Objectifs et défis de la politique industrielle](#) », Note du Centre études et prospective (CEP) du Groupe Alpha, juillet.

² Assemblée nationale (2005), [Les outils de la politique industrielle](#), rapport d'information n° 2299, enregistré le 10 mai, déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan et présenté par B. Carayon.

³ « The competences previously concentrated in the Ministry of Industry have melted with the passage of time and the demise of industrial policies. The baroque and redundant institutional architectures do not hide the loss of state power. » (extrait de Buigues et Cohen, 2020, *op. cit.*).

⁴ En témoigne notamment l'exercice de prospective « Technologies clés » piloté par la DGE, de même que le collège d'experts dont le rapport publié début 2020 doit en particulier guider les choix du Conseil de l'innovation récemment créé.

concernés, et parfois aussi pour élaborer des stratégies. Même si le recul manque encore pour juger de ses résultats, le Conseil de l'innovation créé formellement début 2018 fournit l'exemple d'une coordination à très haut niveau¹. En effet, il est co-présidé par les deux ministres en charge de l'Économie et de la Recherche, avec l'appui du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Actuellement, il comprend aussi 16 autres personnes, dont cinq ministres, les principaux dirigeants de deux opérateurs – l'Agence nationale de la recherche (ANR) et Bpifrance –, ainsi que des représentants du monde de la recherche, des entreprises et de l'accompagnement des start-ups. Les décisions relatives à l'utilisation des revenus du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) « relèvent de la gouvernance de l'EPIC Bpifrance [et] sont prises par son conseil d'administration suivant les orientations du Conseil de l'innovation et sur proposition du Secrétariat général pour l'investissement »².

Enfin, concernant la mise en œuvre des volets des programmes d'investissements d'avenir (PIA) en faveur de l'innovation et de l'industrie, les équipes de l'ex-CGI créé en 2010 puis de son successeur le SGPI établi en 2017 remplissent une substantielle fonction de coordination. Grâce à leur rattachement au Premier ministre, elles sont a priori porteuses elles aussi d'une certaine capacité à surmonter les cloisonnements ministériels.

Reste une autre critique récurrente. Selon le document déjà évoqué publié par l'Assemblée nationale en 2005, elle consiste à affirmer qu'une importante « étape de l'effacement de l'idée de politique industrielle a été l'intégration, en 1997 [...] de l'Industrie dans l'orbite du ministère de l'Économie et des Finances. »³. Formulée autrement et cette fois dans un rapport de 2018, elle revient à dire qu'au sein de ce ministère, l'approche microéconomique de long terme qui convient le mieux à l'industrie est devenue excessivement dominée par une approche macroéconomique et financière de plus court terme et, de façon liée, se trouve désormais disséminée dans une multitude de structures étatiques⁴. Le rapport en question plaide en conséquence pour la reconstitution à brève échéance « d'une capacité de pilotage stratégique de la politique économique et de compétitivité »

¹ Certes, il faut rappeler qu'une Coordination interministérielle de l'innovation et du transfert (C2IT) avait déjà été mise en place, suite au plan gouvernemental « Une nouvelle donne pour l'innovation » présenté en novembre 2013. Elle regroupait les différents ministères contribuant à la politique d'innovation, le CGI et l'Association des régions de France (ARF). Son secrétariat était assuré conjointement par la DGRI et par la DGE. Mais l'ambition était alors bien moindre et cette instance de gouvernance n'a guère été active au-delà de 2016.

² Source de la citation : Fonds pour l'Innovation et l'Industrie (2020), *Rapport 2018-2019*, Paris, p. 6.

³ Assemblée nationale (2005), *op. cit.*

⁴ « La fonction de politique industrielle et de soutien à la compétitivité est aujourd'hui très éclatée au sein de l'État, et il n'existe pas d'administration qui soit pleinement chargée des problématiques de connaissance micro-économique fine des secteurs et des entreprises, légitimée comme porteuse des enjeux de compétitivité, et réunissant l'ensemble des fonctions correspondantes, y compris le commerce extérieur. » ; Lewiner *et al.* (2018), *op. cit.*, p. 26.

au sein du ministère de l'Économie et des Finances, dans « le respect du rôle des acteurs de la politique d'innovation que sont le ministère chargé de la recherche et le secrétariat général pour l'investissement [...] »¹.

Conclusion

L'État conserve d'importantes participations dans le capital d'entreprises industrielles et promeut le développement industriel à travers de nombreux dispositifs financiers. Une grande partie de son action en matière de politique industrielle n'en passe pas moins désormais par des dispositifs qui comportent d'importantes dimensions non financières et sont plutôt de nature juridique, via divers canaux législatifs ou administratifs. Certains de ces dispositifs relèvent surtout d'une logique de régulation, notamment concernant l'action des pouvoirs publics en matière de propriété industrielle, de réglementation, de normalisation (normes techniques) et de certification. D'autres renvoient davantage à la question de l'État stratège. En témoigne par exemple le rôle joué par l'État comme animateur au sein de la politique des filières ou pour divers travaux de prospective technologique. Cela vaut aussi encore lorsque l'État s'efforce de façonner les structures capitalistiques de l'industrie française, afin notamment de l'orienter vers une perspective de long terme et de protection des intérêts nationaux dans certaines entreprises stratégiques. Au cours de la décennie qui s'achève, ce cas de figure est bien illustré aussi bien par la « loi Florange » de 2014 que par le dispositif de la loi PACTE de 2019 en termes d'actions spécifiques (*golden shares*). Ce rôle de « régulation capitaliste » rejoint par ailleurs les dispositions prises par l'État depuis plusieurs années pour contrôler les investissements directs étrangers, afin de protéger les intérêts nationaux face au risque de prises de contrôle prédatrices dans certains secteurs stratégiques.

Pour promouvoir l'industrie et en comparaison avec ses pratiques anciennes de politique industrielle, l'État en France opère donc désormais plutôt moins comme financeur, actionnaire ou producteur et de plus en plus indirectement, comme un État qui se conçoit comme catalyseur, régulateur, incitateur, voire comme stratège. Cette évolution est évidemment liée au rôle structurant que joue désormais la politique de concurrence mais elle correspond au fond moins à un abandon de la politique industrielle qu'à un changement de logique et de mode de fonctionnement². Il faut en outre souligner que cette nouvelle manière de concevoir et mener la politique industrielle n'a a priori pas de lien clair avec le clivage entre dimension horizontale et dimension verticale. Ainsi, la politique des filières développée en France depuis une dizaine d'années, qui s'appuie sur l'expertise des industriels et des organisations syndicales, relève typiquement d'une politique ciblée

¹ *Idem*.

² L'analyse de Billows et Viallet-Thévenin (2016) va très largement de ce sens.

sur un plan vertical. En tout cas, ce nouveau rôle des pouvoirs publics passe beaucoup plus par des structures telles que le SGPI (ex-CGI) et par des agences telles que Bpifrance, l'ANR, l'APE ou Business France, qui possèdent une certaine marge d'autonomie par rapport aux ministères. Et il consiste aussi moins à se substituer à l'initiative privée qu'à l'épauler et à renforcer les effets de complémentarité et de synergie entre les acteurs publics et le monde de l'entreprise. Sur ces différents points, la France s'est plutôt rapprochée des pratiques à l'œuvre chez la plupart des pays avec lesquels elle commerce le plus, comme l'indiquent les éléments de comparaison internationale rassemblés plus loin dans ce rapport. Quant à la comparaison avec la Chine, sa pertinence est sans doute assez limitée, mais il est clair que l'État est loin d'être aussi stratège en France que dans l'Empire du Milieu, où les pouvoirs publics projettent leur réflexion et leur action dans une perspective de long terme, par exemple via la stratégie *Made in China 2025* élaborée en 2016 ou à travers des perspectives de grande ampleur de type « Nouvelle route de la soie ».

Une autre critique fréquente concerne la comparaison dans le temps. Sur un mode plus ou moins nostalgique, elle conduit en général les analystes à faire pour la France le constat d'une perte d'expertise sur la politique industrielle dans la sphère ministérielle, sinon plus largement dans l'ensemble de l'appareil d'État. Il faut cependant rappeler que si l'État en France n'a plus en matière de politique industrielle le rôle prépondérant qu'il avait dans les années 1970, cela tient aussi en partie au fait que la Communauté européenne puis l'Union européenne, de même que les régions, se sont depuis lors vu attribuer des compétences qu'elles n'avaient pas il y a une cinquantaine d'années.

Restent aussi en débat des questions fondamentales qui ont trait à la gouvernance de la politique industrielle, en particulier concernant le degré de coordination et de la capacité de pilotage stratégique au sein de l'État. Des marges d'amélioration existent encore sans doute sur ces sujets mais certaines évolutions observées au cours de la décennie écoulée attestent malgré tout d'améliorations notables, notamment pour surmonter les traditionnels cloisonnements entre départements ministériels et administratifs. Elles concernent notamment la fonction de coordination opérée par l'ex-CGI puis par le SGPI, concernant la mise en œuvre des volets de politique industrielle et d'innovation au sein des programmes d'investissements d'avenir. *Quid* de la conception même des stratégies de politique industrielle, qui en partie relève toujours des ministères eux-mêmes ? À cet égard, la création en 2018 du Conseil de l'innovation semble aller dans le bon sens. Elle indique en effet que les choix stratégiques à prendre dans le domaine de l'innovation de rupture devraient être faits de manière concertée au sein d'un cénacle qui réunit les principaux ministres concernés, le SGPI, de grandes agences (Bpifrance et l'ANR), ainsi que plusieurs représentants du monde de la recherche, des entreprises et de l'accompagnement des start-ups.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

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

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