



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN FRANCE

Évolutions et comparaisons internationales

Avant-propos
Table des matières

RAPPORT

NOV.
2020

Rapport pour l'Assemblée nationale



LES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN FRANCE ÉVOLUTIONS ET COMPARAISONS INTERNATIONALES

Rapport à l'Assemblée nationale

Rapporteur général

Vincent Aussilloux

Rapporteurs

Philippe Frocain, Mohamed Harfi,
Rémi Lallement et Guilhem Tabarly

Contributeurs

Étienne Beeker, Dominique Giorgi
et Nicolas Meilhan





AVANT-PROPOS

Le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, a, dans sa capacité de président du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, demandé au Premier ministre de confier à France Stratégie la rédaction d'un rapport sur les politiques industrielles, ce que le Premier ministre a accepté. Il est très rapidement apparu dans les échanges de l'équipe constituée par France Stratégie avec les députés Olivier Marleix et Thierry Michels, rapporteurs, ainsi qu'avec Christophe Maisonneuve, chef de la division du secrétariat du Comité, que le champ à étudier était potentiellement extrêmement large. La conclusion de ces discussions a été qu'il fallait, pour être pertinent, essayer d'en saisir les multiples dimensions, et donc le couvrir aussi largement que possible.

C'est ce qui explique le format inhabituellement développé de notre rapport. Il est précédé d'une synthèse qui en résume les principaux constats et conclusions ; les chapitres sont conçus pour pouvoir être lus indépendamment les uns des autres. Nous le remettons à un moment où les difficultés d'approvisionnement constatées lors de la crise sanitaire ont encore accentué l'intérêt des acteurs publics et du public pour cette question.

Le rapport a été réalisé par une équipe menée par Vincent Aussilloux, directeur du département Économie de France Stratégie, et comprenant Philippe Frocrain, Mohamed Harfi, Rémi Lallement et Guilhem Tabarly. Il a bénéficié du concours de plusieurs conseillers scientifiques de France Stratégie : Étienne Beeker pour l'électricité ; Dominique Giorgi pour l'industrie du médicament et des dispositifs médicaux ; Nicolas Meilhan pour l'automobile. De nombreuses autres personnes nous ont aidés à trouver les informations pertinentes, ou à interpréter les faits : nous en les remercions chaleureusement.

Gilles de Margerie
Commissaire général de France Stratégie

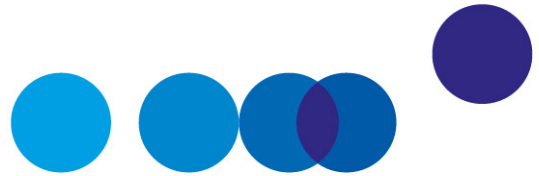


TABLE DES MATIÈRES

Synthèse	11
Chapitre 1 – Une France désindustrialisée ?	31
1. Que représente l'industrie aujourd'hui en France ?	31
1.1. Des contours difficiles à cerner.....	31
1.2. Des définitions alternatives	38
2. Diagnostic de la performance de l'industrie française	44
2.1. Un déclin industriel très prononcé en France	44
2.2. Une dégradation de la compétitivité de la France au début des années 2000	57
3. Les déterminants de la dégradation de la balance commerciale française	67
3.1. Les facteurs structurels du tissu exportateur français	69
3.2. Un problème de compétitivité hors prix potentiellement associé à un problème de compétitivité coût	74
3.3. Les déterminants de la compétitivité coût	78
3.4. Quelle attractivité du site France ?	94
Chapitre 2 – Que peut une politique industrielle ?	101
1. Définitions et finalités	101
2. Le bien-fondé théorique	105
3. Que montrent les évaluations empiriques ?	110
3.1. Une première génération de travaux centrés sur les pays en développement.....	111
3.2. Une nouvelle littérature empirique sur les effets causaux.....	113
Chapitre 3 – L'impact de la fiscalité	123
1. Prélèvements obligatoires et production industrielle	123
1.1. Un niveau et une structure de prélèvements obligatoires atypiques	123
1.2. Des prélèvements obligatoires plus lourds sur l'appareil productif et l'industrie.....	128
2. Les impôts de production pénalisent davantage l'industrie	130
2.1. Périmètre et définitions	130

2.2.	Une spécificité française	131
2.3.	Des effets économiques variables en fonction de l'assiette	133
2.4.	Une contribution de l'industrie supérieure à son poids dans l'économie	136
2.5.	Une fiscalité peu favorable à l'investissement ?	137
2.6.	Un effet notable de la fiscalité française sur la localisation des sites de production..	139
3.	Les mesures d'allègement du coût du travail ont moins bénéficié à l'industrie.....	140
3.1.	État des lieux	140
3.2.	Les effets attendus d'une baisse du coût du travail.....	141
3.3.	Trois décennies de baisse du coût du travail : dates, instruments et dispositifs.....	141
3.4.	Quelles évaluations pour les dispositifs d'allègement ?	142
3.5.	L'impact sur l'industrie.....	146
	Chapitre 4 – Les soutiens financiers	153
1.	Estimation des moyens mobilisés en faveur de l'industrie.....	153
1.1.	Les interventions économiques en 19 catégories.....	155
1.2.	Entre 11,5 % et 12,5 % des interventions économiques en faveur des entreprises bénéficient à l'industrie.....	158
1.3.	Seules 30 % des interventions bénéficiant à l'industrie la ciblent explicitement et directement.....	161
2.	Principales caractéristiques des interventions économiques en faveur de l'industrie	161
2.1.	Les interventions concernent surtout la phase de production	161
2.2.	Les aides indirectes en faveur de l'emploi représentent 40 % du total des interventions en faveur de l'industrie.....	164
2.3.	La moitié des aides à la R & D et à l'innovation bénéficient à l'industrie, soit un quart des interventions en faveur de l'industrie	166
	Chapitre 5 – Les soutiens à l'innovation	169
1.	L'industrie est plus intensive en R & D, mais son poids dans l'effort national de R & D, comme dans l'économie, s'est réduit.....	170
1.1.	En 2017, 71 % des dépenses intérieures de R & D bénéficient à l'industrie	170
1.2.	Trois branches industrielles concentrent un tiers de la R & D de l'ensemble des branches.....	172
1.3.	Si l'industrie avait aujourd'hui le même poids dans l'économie qu'en 1980, la France aurait atteint l'objectif de Lisbonne	174
2.	Soutien à l'innovation dans l'industrie entre 2000 et 2017 : une analyse à partir des aides directes et fiscales à la R & D	175
2.1.	La part de l'industrie dans les financements publics baisse comme son poids dans les dépenses totales de R & D des entreprises.....	176

2.2.	Des aides concentrées sur quelques secteurs industriels qui masquent le faible ciblage sectoriel	178
2.3.	Les aides des collectivités territoriales : un ciblage sectoriel reflet de leurs spécialisations.....	181
3.	Quels moyens pour quels objectifs ? Le manque de « traçabilité » des moyens ciblant l'industrie	182
3.1.	Des grands programmes technologiques et industriels à la politique d'innovation explicite : trois phases dans la période récente	183
3.2.	Plus de 60 instruments pour cinq familles d'objectifs identifiées	185
4.	Évaluation des dispositifs d'aides en faveur de l'innovation bénéficiant à l'industrie	193
4.1.	Impact du crédit d'impôt recherche.....	194
4.2.	Évaluation de la politique des pôles de compétitivité	199
4.3.	Les aides à l'innovation soumises aux régimes d'exemption de l'UE.....	203
	Chapitre 6 – La dimension non financière	207
1.	L'État comme régulateur et incitateur via son action en matière de propriété industrielle, de réglementation, de normalisation et de certification	208
1.1.	Un renforcement du cadre de la propriété intellectuelle, au service de la politique industrielle	208
1.2.	Une difficulté persistante à adapter le cadre réglementaire aux besoins des marchés publics innovants.....	211
1.3.	Un cadre réglementaire à réformer aussi pour les besoins de l'innovation de rupture	213
1.4.	La politique de normalisation comme levier de compétitivité internationale : portée et limites.....	215
1.5.	Des pouvoirs publics mobilisés sur les enjeux de qualité : la logique de certification	217
2.	L'État comme stratège via son rôle d'animateur, de médiateur, de facilitateur, d'accompagnateur ou de pilotage.....	217
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 »	218
2.2.	Malgré le rôle de l'État comme médiateur, des liens inter-entreprises encore trop conflictuels	220
2.3.	Attractivité : des efforts plutôt couronnés de succès dernièrement vis-à-vis des entreprises.....	221
2.4.	Promotion de l'attractivité : encore de fortes marges d'amélioration vis-à-vis des talents étrangers	225
2.5.	Des efforts pour renforcer l'attractivité des métiers de l'industrie, notamment vis-à-vis des jeunes	227
2.6.	L'État comme animateur de divers travaux de prospective technologique.....	228
2.7.	Une prospective technologique aussi pour orienter les choix du Conseil de l'innovation	230

2.8. L'État actionnaire, ou comment et jusqu'où façonner les structures capitalistiques de l'industrie	231
2.9. Une politique de plus en plus pilotée et mise en œuvre par une multiplicité de structures publiques	236
2.10. Quelle capacité de pilotage stratégique au sein de l'État, en matière de politique industrielle ?	239

Chapitre 7 – Contrôle des investissements étrangers 243

1. Les tendances dans le monde 1990-2020	244
1.1. Déploiement ou renforcement important des dispositifs de contrôle des IDE par les pays, surtout depuis les années 2000	244
1.2. Quatre principales évolutions des dispositifs de contrôle	246
2. Les tendances en France et les initiatives européennes.....	248
2.1. La France a aussi renforcé ses dispositifs de contrôle.....	248
2.2. L'Europe s'est dotée d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers, opérationnel depuis le 11 octobre 2020	250
2.3. Les dispositifs de la France et de l'Europe demeurent parmi les moins restrictifs, selon l'OCDE	254

Chapitre 8 – Analyses sectorielles 259

1. Santé	259
1.1. Synthèse.....	260
1.2. Présentation générale et données statistiques.....	261
1.3. L'intervention de la puissance publique	275
1.4. Les défis	282
2. Automobile	291
2.1. Synthèse.....	291
2.2. Un pays d'automobiles	293
2.3. Un État stratège et interventionniste... et une industrie en déclin.....	297
2.4. Une décennie de tous les défis	305
3. Industrie ferroviaire	308
3.1. Synthèse.....	308
3.2. Points de repère généraux sur l'industrie ferroviaire	314
3.3. Chiffres-clés sur l'industrie ferroviaire	321
3.4. L'action des pouvoirs publics concernant l'industrie ferroviaire	332
3.5. Perspectives d'évolution et défis à relever.....	344
4. Aéronautique	350
4.1. Synthèse.....	350
4.2. Panorama de l'industrie aéronautique au niveau mondial.....	352

4.3.	État des lieux de la filière aéronautique en France	357
4.4.	L'action des pouvoirs publics.....	359
4.5.	L'industrie aéronautique fait face à des défis inédits.....	364
5.	Spatial	368
5.1.	Synthèse	368
5.2.	Un secteur en pleine mutation	371
5.3.	La France et l'Europe auront eu quarante ans de succès	377
5.4.	La politique spatiale en France et en Europe rencontre des limites structurelles.....	383
5.5.	Préparer une révision de la politique industrielle française et européenne face à un marché du spatial en profonde transformation.....	389
6.	Électricité	391
6.1.	Synthèse	391
6.2.	Fiche d'identité.....	394
6.3.	Historique de la gouvernance du secteur électrique en France.....	396
6.4.	Énergies renouvelables	397
6.5.	L'énergie nucléaire.....	404
6.6.	Les centrales à gaz.....	409
6.7.	Le véhicule électrique	410
7.	Télécoms	412
7.1.	Synthèse	412
7.2.	Définition du secteur	416
7.3.	Chiffres clés	420
7.4.	L'intervention de la puissance publique.....	427
7.5.	Les défis.....	429
	Chapitre 9 – Politiques territoriales	435
1.	Les grandes étapes du volet territorial de la politique industrielle	435
1.1.	La déconcentration industrielle dans l'après-guerre.....	435
1.2.	Le soutien aux reconversions industrielles.....	436
1.3.	La politique de clusters	438
1.4.	Le soutien aux « Territoires d'industrie ».....	440
2.	Les politiques industrielles régionales en faveur de l'industrie.....	443
2.1.	Une montée en puissance des politiques régionales	443
2.2.	Une diversité de contextes industriels régionaux	444
2.3.	Des actions multiformes en faveur des entreprises	448

Chapitre 10 – Comparaisons internationales	457
1. Discréditée, réhabilitée, diverse, active : la politique industrielle à l'étranger	457
1.1. Une politique industrielle traditionnellement implicite, multi-niveaux et multi-acteurs	467
1.2. Une approche largement transversale axée sur la coopération entre acteurs	469
1.3. Une dimension verticale longtemps en déclin mais plutôt réaffirmée dans la période récente	477
1.4. Des pratiques et un affichage de plus en plus en décalage par rapport à la vision traditionnelle	493
2. La politique industrielle aux États-Unis	495
2.1. Une main qui n'a rien d'invisible	495
2.2. Une dimension transversale consensuelle, sorte de basse continue de la politique américaine	496
2.3. Une politique avec des aspects plus ciblés et plus controversés	503
2.4. Une politique qui prend de nets accents volontaristes	507
2.5. Le besoin d'une stratégie industrielle vigoureuse	510
3. La politique industrielle au Royaume-Uni	511
3.1. Tradition libérale et pratiques interventionnistes	512
3.2. Une dimension horizontale longtemps hégémonique	513
3.3. Le retour progressif à une politique plus active et plus ciblée en faveur de l'industrie	524
3.4. Bilan et perspectives	535
4. La politique industrielle en Italie	538
4.1. Traits généraux et grandes phases de la <i>politica industriale</i>	539
4.2. Moyens engagés, acteurs concernés, instruments et objectifs visés : indications d'ensemble	541
4.3. Des éléments récurrents, au cœur de la dimension transversale de la politique nationale	544
4.4. Aide à la R & D et à l'innovation : des dispositifs plus récents aux résultats contrastés	551
4.5. Éléments de ciblage vertical, notamment en termes technologiques ou thématiques	562
4.6. La dimension régionale de la politique industrielle italienne	566
5. Conclusion et perspectives	576
6. Traits communs et singularités	581
Remerciements	585

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.