



Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Evaluation de la politique industrielle

MM. Olivier Marleix et Thierry Michels

Sur la base du rapport de France Stratégie établi à la demande du président de l'Assemblée nationale et dressant un état des lieux très exhaustif de notre industrie, nous avons entendu de nombreux acteurs et formulons 27 propositions afin de redonner à notre industrie, la place qu'elle a perdue.

Le contexte de crise sanitaire, économique et sociale que nous connaissons, la prise de conscience de nos faiblesses qu'elle a suscitées, constituent une chance pour reconstruire une industrie forte, innovante et attractive.

La politique industrielle : une ambition longtemps à la dérive

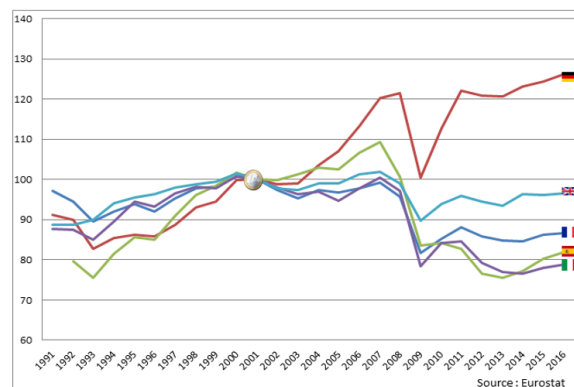
Si la désindustrialisation n'est pas un phénomène propre à la France, la part de l'industrie manufacturière dans la richesse nationale est deux fois plus élevée en Allemagne. Or une industrie forte signifie le plus souvent moins de chômage, des excédents commerciaux, de meilleurs équilibres sociaux et territoriaux, une recherche dynamiqueindicateurs dans le rouge en France.

Un pays en voie de désindustrialisation

- ◆ L'emploi salarié dans l'industrie manufacturière :
 - 5,4 millions en 1974
 - 2,75 millions aujourd'hui .
- ◆ La part de l'industrie manufacturière dans le PIB :
 - années 1950 : plus de 30 % ,
 - aujourd'hui : 11 % (22% en Allemagne) .
- ◆ Depuis le passage à l'euro, plusieurs pays européens ont décroché par rapport à l'Allemagne.

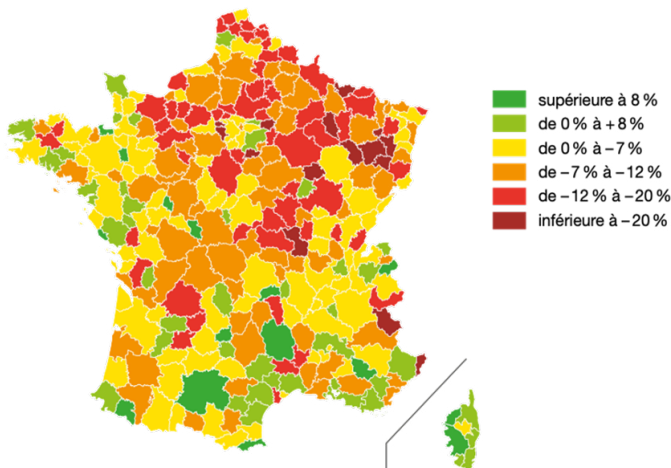
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE*

(en volume, indice 100 en 2001)



Source : Commission européenne—Représentation en France, mars 2018, *Les décodeurs de l'Europe*. L'introduction de l'euro a-t-elle fait chuter l'industrie française? Vraiment?¶

Variation de l'emploi industriel entre 2009 et 2015



Source : la Fabrique de l'industrie - 2019

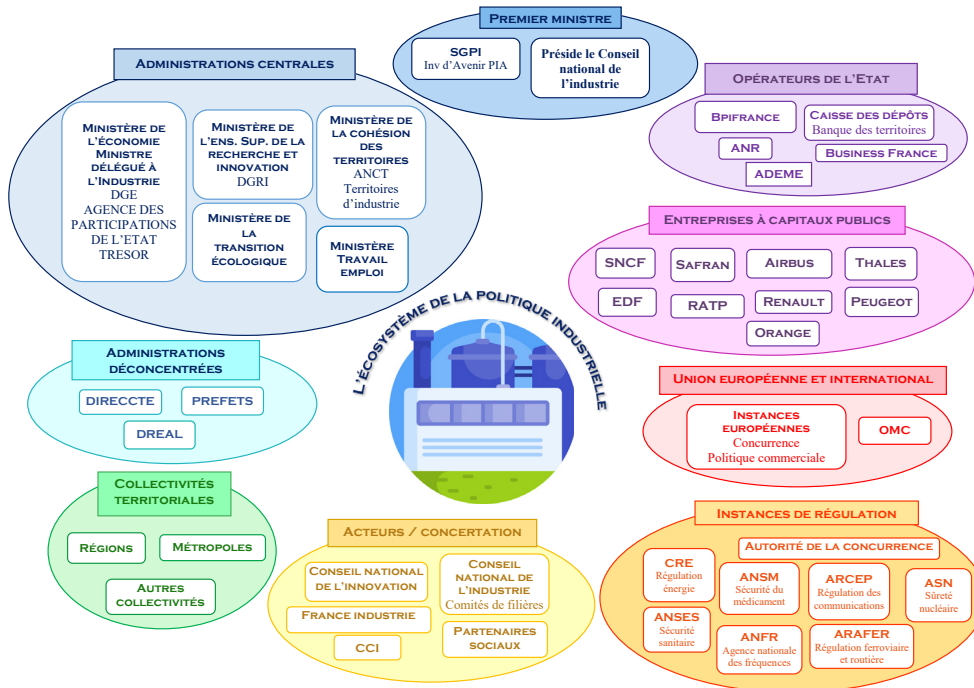
Des entreprises industrielles qui délocalisent

Les ventes des filiales étrangères des groupes industriels français représentent 2,7 fois la valeur ajoutée industrielle générée sur le sol national contre 1,8 fois au Royaume-Uni et 1,3 fois en l'Allemagne.

La désindustrialisation a de graves conséquences sur l'économie et l'équilibre des territoires

- ◆ L'analyse des principales puissances économiques révèle une forte corrélation entre désindustrialisation et déséquilibre du commerce extérieur ;
- ◆ 71% des dépenses de recherche sont réalisées pour l'industrie ;
- ◆ Les « petits » bassins d'emplois, qui regroupent 40 % de l'ensemble des emplois, totalisent 57 % des emplois industriels.

De très nombreux acteurs, outils et objectifs



♦ La politique industrielle est dispersée entre de nombreux instruments dont il est difficile de dresser une liste exhaustive ;

♦ Les seules interventions économiques de l'Etat ayant une dimension financière sont constituées de plus de 600 dispositifs auxquels s'ajoutent les interventions des collectivités territoriales ;

♦ Il n'y a pas de consolidation budgétaire des soutiens à l'industrie.

L'Etat actionnaire à la recherche d'une stratégie

- ♦ Malgré certaines réussites, l'Etat actionnaire est parfois réduit à l'impuissance et pénalisé par des objectifs et des chaînes de commandement multiples ;
- ♦ Plusieurs fleurons industriels sont passés sous contrôle étranger ;
- ♦ Des contre-mesures législatives ou réglementaires insuffisantes pour affirmer le rôle de l'Etat.

L'Europe : entre idéologie du marché unique et ambitions industrielles affichées

♦ Des situations différentes au sein de l'UE :

De 2012 à 2019, le commerce extérieur des biens de l'UE a été excédentaire alors que la France enregistre un déficit récurrent ;

- ♦ La règle de l'unanimité en matière fiscale et le blocage de l'harmonisation fiscale ont conduit au développement de véritables paradis fiscaux dans l'UE ;
- ♦ La politique de défense commerciale reste beaucoup moins active que celle des Etats-Unis ;
- ♦ La nouvelle Commission propose des évolutions sur la réciprocité, le contrôle des engagements et de la politique de la concurrence .

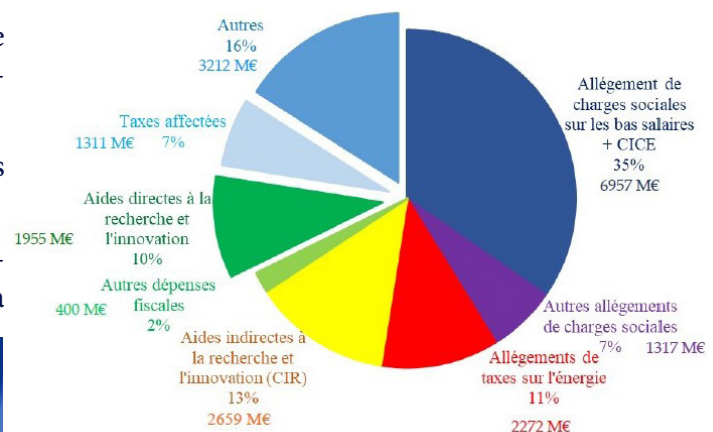


Une connaissance des aides à l'industrie à améliorer

- ♦ Le volume des interventions pour l'industrie (20 083 M€) est en deçà de son poids dans le PIB marchand ;
- ♦ Les allègements de charges sociales et « dépenses fiscales » représentent plus des deux tiers des interventions publiques vers l'industrie ;
- ♦ Le poids des aides à la R&D et l'innovation est élevé ;
- ♦ Une évaluation de la politique industrielle dispersée et limitée.

STRUCTURE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE en 2019

20 083 M€



Une situation exceptionnelle de crise qui nous permet et nous impose de refonder une politique industrielle : nos propositions

La politique industrielle doit être placée sous la responsabilité d'acteurs politiques et administratifs identifiés

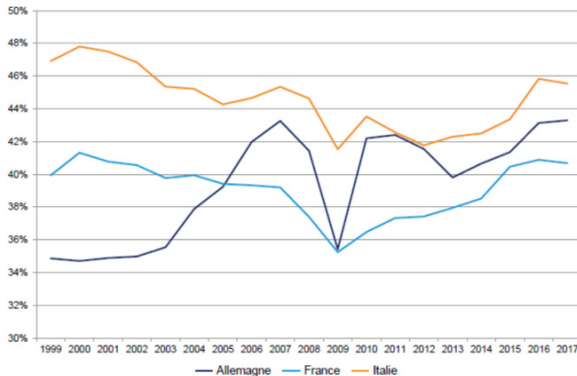


Nos propositions :

- ◆ Restaurer un ministère de l'industrie de plein exercice et réorganiser la fonction économique au sein de l'État ;
- ◆ Renforcer et démocratiser la gouvernance de l'actionnariat public dans un premier temps en :
 - formant un « vivier » de personnalités susceptibles de représenter l'État au conseil d'administration des entreprises à capitaux publics ;
 - instaurant plus de transparence dans les processus décisionnels de l'État actionnaire, notamment par la publication a posteriori de documents confidentiels .

La fiscalité : cesser de pénaliser l'industrie par rapport aux autres secteurs

TAUX DE MARGE DANS L'INDUSTRIE EN FRANCE, ALLEMAGNE ET ITALIE



- ◆ Nos prélèvements obligatoires pèsent plus lourd sur l'industrie que sur d'autres secteurs ;
- ◆ Les mesures d'allègement du coût du travail ont surtout favorisé certains secteurs des services ;
- ◆ Les impôts de production, qui pénalisent particulièrement l'industrie, sont substantiellement allégés dans le cadre du plan de relance.

Nos propositions :

- ◆ Elargir le dispositif d'allègement « Dutreil » sur les transmissions d'entreprises ;
- ◆ Préciser et stabiliser dans la loi la définition de la « holding animatrice » afin d'encourager l'investissement dans les PME et start-up tout en évitant l'optimisation fiscale abusive .

La politique industrielle doit avoir une doctrine et des objectifs



Nos propositions :

- ◆ Concevoir les politiques accompagnant la transition écologique en tenant compte des enjeux industriels. À cette fin :
 - programmer à moyen/long terme, en les annonçant longtemps à l'avance, les changements de réglementation ou de dispositifs financiers/fiscaux (incitations et désincitations), afin de permettre aux filières de s'adapter ;
 - insérer un volet chiffré de développement des filières industrielles concernées.
- ◆ Construire la politique industrielle en distinguant bien les objectifs de :
 - réindustrialisation globale soutenue par des mesures horizontales ;
 - (re)localisation de certaines industries essentielles, soit au niveau national pour des raisons de souveraineté, soit au niveau européen.

Former, qualifier, dialoguer



Les métiers de l'industrie sont mal connus ; le rôle d'information de l'école est majeur ; les découvertes sur le terrain doivent être développées et les jeunes diplômés incités à se rapprocher des PME.

Notre proposition : La promotion du programme des volontaires territoriaux en entreprise (VTE) devrait être accentuée auprès des étudiants, des PME et des ETI.

Accentuer l'effort de recherche et d'innovation



Nos propositions :

- ◆ Renforcer les relations entre la recherche universitaire et les entreprises du secteur privé, en mettant l'accent sur les PME ;
- ◆ Faciliter et accélérer la constitution de start up issues de la recherche publique, notamment :
 - en encourageant les prises de participation des organismes publics dans les start-up et en encadrant leur rémunération ;
 - en continuant à accélérer les processus (fixation de délais stricts de réponse dans les procédures, mise en place de clauses supplétives standard en cas d'absence d'accord particulier de copropriété des inventions...).

Consolider le financement de nos entreprises

- ◆ Amplifier l'effort engagé pour mieux financer le capital-risque ;
- ◆ Orienter l'épargne vers l'investissement productif et en particulier les entreprises innovantes :
Fin 2019, 40 % des actions des 36 sociétés françaises du CAC 40 étaient détenues par des non résidents.

Notre proposition : Rendre plus attractifs les dispositifs fiscaux (réduction d'impôts sur le revenu et/ou d'IFI) d'incitation à l'investissement en fonds propres dans les entreprises non cotées (PME, start-up).

- ◆ La constitution d'un véritable fonds souverain français :

Notre proposition : Constituer un fonds souverain français, regroupant une large part des participations publiques françaises, qui pourrait se financer sur les marchés financiers, afin d'orienter massivement l'épargne des ménages vers les entreprises.



Mieux utiliser le levier de l'achat public



- ◆ Les achats publics représentent entre 10 %, et 15 % du PIB or il sont très contraints par un encadrement juridique rigoureux ;
- ◆ Certains critères à la disposition des acheteurs publics, comme l'innovation, restent imprécis et les acheteurs publics hésitent à les utiliser ; il faudrait les préciser.



Mieux protéger nos entreprises, nos technologies et nos savoir-faire

- ◆ Les IDE en France provenant de l'Asie et du Moyen-Orient représentent 38 milliards d'euros en 2019 contre 4,2 milliards d'euros en 2000 ;
- ◆ En 2017, la Chine contrôlait plus de 28 000 entreprises européennes contre 5 000 en 2007.

Nos propositions :

- ◆ Réformer et élargir notre politique de surveillance des intérêts économiques étrangers (le contrôle ne doit pas s'exercer seulement au moment des opérations d'acquisition mais aussi dans la gestion courante des entreprises et lors de toute situation pouvant entraîner un transfert de technologie : cessions de licence, contrats de recherche etc..).
- ◆ Instituer une délégation parlementaire à la sécurité économique.

Encourager au patriotisme économique tout en étant conscient des limites de cet instrument



- ◆ Identifier l'origine des produits peut être délicat ;
- ◆ Différents labels existent mais relèvent d'initiatives privées qui n'engagent que les entreprises qui y adhèrent volontairement ;
- ◆ Des applications mobiles pourraient apporter des progrès en termes d'information des consommateurs désireux d'acheter français .

Jouer européen et pas seulement national



Parmi nos propositions :

- ◆ Mettre en place progressivement un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE, en sélectionnant d'abord un petit nombre de produits, après des études d'impact nationales ;
- ◆ Simplifier les instruments de défense commerciale afin notamment d'éliminer toute surtransposition des normes multilatérales ;
- ◆ Réformer la politique de la concurrence dans une optique de pragmatisme et de réciprocité ;
- ◆ Faire de l'adoption et de la mise en œuvre d'un dispositif garantissant la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics une priorité de la politique européenne et y intégrer des exigences concernant la transparence et le contrôle des aides d'État ainsi que le respect de la propriété intellectuelle ;
- ◆ Soutenir l'instauration d'un véritable « procureur commercial » européen indépendant et doté de moyens administratifs et juridiques propres, lui permettant de déclencher des procédures de défense commerciale : enquêtes anti-dumping et anti-subsidies, saisines de l'OMC, mesures de sauvegarde etc.