

Synthèse du rapport de l'Agence d'objectifs CFE-CGC n° 2021-2 :

Un bilan des politiques industrielles en France - Focus sur deux secteurs, l'industrie pharmaceutique et les télécoms et sur l'industrie 4.0

Par Catherine Sauviat et Claude Serfati (avec la participation de Marcus Kahmann)

Le rapport propose une réflexion sur la politique industrielle française, à partir de l'exemple de deux secteurs industriels particulièrement stratégiques, les télécoms et la pharmacie et de l'analyse des stratégies des grands groupes qui y sont à l'œuvre. Il s'efforce de mettre au jour leurs modèles d'affaires prédominants, leurs stratégies de compétitivité (coût et hors coût), d'innovation (ruptures technologiques), leurs modes d'insertion dans les chaînes mondiales de valeur, les logiques d'externalisation et de délocalisations mais aussi les stratégies de financiarisation qui les caractérisent et qui ont participé de cette désindustrialisation. La mise à plat des stratégies des groupes dans les deux secteurs interroge la pertinence de leurs choix. Le rapport porte aussi une attention particulière aux initiatives récentes de la France en faveur de l'industrie du futur (ou industrie 4.0) en comparaison avec l'Allemagne, comme illustration d'un nouvel agenda industriel et des enjeux en termes de politiques publiques qui s'y rattachent.

Afin de pouvoir apprécier les politiques industrielles dans l'industrie pharmaceutique et des télécoms, et de juger de leur pertinence, il est essentiel d'en dégager les principales caractéristiques de fonctionnement, celles qui ont trait à la spécificité de leurs produits, à leurs conditions d'innovation, de production, de commercialisation. Dans un premier temps, le rapport examine l'environnement et les logiques économiques qui déterminent les stratégies des acteurs, celles notamment des grands groupes industriels qui dominent ces deux secteurs, des PME et des start-ups innovantes, mais aussi celles des pouvoirs publics dont le rôle régulateur, voire de stratège dans le cas des télécoms, est (ou a été) central. De ce point de vue, le secteur pharmaceutique revêt au moins trois caractéristiques économiques, qui le singularisent. Il est dominé par un oligopole qui a érigé d'importantes barrières à l'entrée et dont le mode de concurrence privilégie la différenciation des produits par la qualité plutôt que par les prix. La fragmentation des activités au sein des chaînes de valeur y a été poussée à l'extrême, et concerne quasiment toutes les étapes du cycle d'un médicament. Enfin, c'est un secteur à la pointe de la financiarisation. Le secteur des télécommunications est aussi caractérisé par de fortes barrières à l'entrée qui favorisent les grands groupes déjà installés et un degré de concentration du marché très élevé. Toutefois, le développement des technologies numériques à la pointe desquelles on trouve les Gafam ébranle les positions dominantes acquises par les grands groupes de télécoms. Il provoque de surcroît un

déplacement de la valeur, autrefois captée par les opérateurs, vers les Gafam, autrement dit un transfert de valeur des « tuyaux » (réseaux mobiles, fibre optique) vers les contenus avec l'explosion des services numériques (vidéos, photos, transactions).

La mise en perspective des politiques industrielles en France depuis la seconde guerre mondiale indique qu'à une période de volontarisme industriel marquée par la constitution de filières autour de « champions nationaux », dont le lancement du plan Machines-Outils au début des années 1980 est emblématique, succède la montée en puissance de politiques transversales de la fin des années 1980 à la crise économique et financière de 2008, qui visent à créer un environnement légal et réglementaire favorable aux entreprises (politique macroéconomique de désinflation et de compression des coûts salariaux) et à impulser des partenariats entre recherche et industrie, entre grandes entreprises et PME à des fins d'innovation (pôles de compétitivité). A partir des années 2010, on observe un renouvellement des politiques industrielles qui s'illustre par la mise en place d'une Conférence de l'industrie (devenue Conseil national de l'industrie) et des comités stratégiques de filière en 2013, le lancement en 2018 des territoires d'industrie ainsi que celui des trois premiers volets du Programme d'investissements d'avenir (PIA), puis par la mise en place lors de la décennie suivante d'un plan de relance à deux volets, le plan « France Relance », présenté à l'automne 2020 par Emmanuel Macron en réponse à la crise sanitaire, et le plan « France 2030 » annoncé à l'automne 2021.

Ces différentes initiatives, si elles témoignent d'un intérêt renouvelé pour la politique industrielle, en reproduisent néanmoins les traits habituels. Elles combinent en effet des approches classiques, de type vertical et horizontal, tout en continuant à reposer sur les grands groupes, à empiler les dispositifs et les structures d'accompagnement et de mise en œuvre, et à privilégier la baisse des prélèvements sociaux et fiscaux, qui profite en général moins à l'industrie qu'aux secteurs des services à bas salaire.

On retrouve un certain nombre des traits et des biais des politiques industrielles poursuivies depuis la seconde guerre mondiale lorsqu'il s'agit de porter un regard sectoriel, et non plus général, sur les industries pharmaceutiques et des télécoms. Toutefois, les deux secteurs diffèrent de ce point de vue dans la mesure où les pouvoirs publics ne leur ont pas accordé la même importance ni la même attention. Dans le cas de la pharmacie, il n'y a jamais eu de politique industrielle ambitieuse au sens de l'affirmation d'une vision stratégique pour le secteur et des moyens nécessaires pour l'atteindre. La politique industrielle y a pris des formes originales de contrôle étatique, qui portent prioritairement sur la sécurité et les prix des médicaments. L'industrie pharmaceutique n'a pas,

jusqu'à récemment, été considérée comme une industrie souveraine ou stratégique à la différence de celle des télécoms qui, à partir des années 1960, a fait partie des secteurs réputés stratégiques. A ce titre, l'industrie des télécoms s'est en revanche vu assigner un objectif d'innovation ambitieux, a été dotée d'abondants et récurrents moyens financiers et elle a bénéficié de l'expertise d'une grande agence étatique et de la commande publique. Pour autant, et en dépit de ces différences, les performances du secteur pharmaceutiques sont nettement plus enviables que celles du secteur des télécoms, tant en termes de balance commerciale et d'emploi que de présence de « champions nationaux » parmi les leaders mondiaux. Sanofi figure encore en effet parmi les dix premiers groupes mondiaux de l'industrie pharmaceutique, ce qui n'est pas le cas dans l'industrie des télécoms qui voit tour à tour la disparition des deux champions nationaux qui s'étaient partagés le marché français. Thomson Télécom a été racheté par Alcatel-Alsthom à la fin des années 1990 et le déclin d'Alcatel, devenu Alcatel-Lucent, s'est poursuivi en 2016 suite à son rachat par Nokia. Ce qui amène à s'interroger sur la pertinence des objectifs et des modalités de la politique industrielle poursuivie dans les télécoms, à savoir une politique hyper centralisée, fondée sur une étroite proximité entre les grands groupes et les pouvoirs publics, telle qu'elle s'est concrétisée dans le Grand programme technologique télécom, au détriment du reste du tissu industriel.

L'analyse du déploiement de « l'industrie du futur » (ou industrie 4.0) à partir des années 2010 nous permet de fournir un éclairage d'actualité sur la politique industrielle menée en France au cours de ces dernières années et de la comparer à celle de l'Allemagne. Ce qui ressort de cette comparaison est le caractère pionnier et ambitieux de l'Allemagne dans la mise en place de l'industrie 4.0, et la création de dispositifs dédiés qui associent représentants des pouvoirs publics, entreprises et salariés. Il s'agit pour l'Allemagne d'une part de maintenir sa suprématie industrielle au plan mondial et de consolider les points forts de son système productif grâce à la numérisation de secteurs clés (automobile, construction électrique, machine-outil) et d'autre part, d'imposer ses propres standards. En France, si le débat a été initié et structuré par les pouvoirs publics, les dispositifs ont été construits et financés par strates successives, avec pour effet leur juxtaposition, voire leur enchevêtrement qui les rend peu lisibles et difficiles à évaluer. Les organisations syndicales y ont été peu associées. De plus, la question de la modernisation et de la transformation numérique des entreprises y a émergé plus tardivement qu'en Allemagne. Cette situation tient probablement au fait que les débats sur les risques de délocalisation des activités, puis ceux afférant à la désindustrialisation ont longtemps occulté la question de l'insuffisante modernisation de l'équipement des entreprises, et retardé leur effort en matière de robotisation et de numérisation. En conséquence, le dispositif « Industrie du futur » a principalement servi à rattraper ce retard et à

moderniser l'appareil productif industriel plutôt qu'à passer à l'industrie 4.0. En outre, le développement de la 5G industrielle, support indispensable à celui de « l'industrie du futur », a été ralenti du fait de choix malheureux opérés initialement par l'État, notamment, notamment la décision d'accorder l'exclusivité de l'attribution des fréquences aux opérateurs et d'en exclure les industriels. En conséquence, il est urgent de redéfinir les enjeux de la politique industrielle liés à la mise en place de l'industrie 4.0, ceux en particulier ayant trait à la cohérence intersectorielle du système productif et à l'interaction industrie/services.