



Institut de Recherches
Économiques et Sociales

Un bilan des politiques industrielles en France: focus sur l'industrie pharmaceutique, des télécoms et sur l'industrie 4.0

Catherine Sauviat, Claude Serfati et Marcus Kahmann (IRES)

CFE-CGC, lundi 12 février 2024

Le plan de l'intervention

- Quel renouveau des politiques industrielles en France après le constat partagé de la désindustrialisation ?
 - CSF, France relance, France 2030 et Industrie du futur
 - Bilan des politiques industrielles dans la pharmacie et les télécoms
- Quels enseignements de la comparaison France-Allemagne de l'industrie du futur (4.0) ?
 - Les objectifs et les priorités des politiques industrielles
 - La gouvernance du dispositif
 - La mise en place du dispositif
- Des pistes de réflexion pour des politiques industrielles alternatives

Quel renouveau des
politiques industrielles en
France?

Le retour des filières et la continuation des politiques transversales

- Le constat partagé des dégâts de la désindustrialisation.
- Le retour des filières dans les années 2010 ...
 - Mise en place et montée en puissance des CSF.
 - Les limites de ce dispositif : un fonctionnement hétérogène, une absence de moyens, une gouvernance centralisée, un biais en faveur des grands donneurs d'ordre.
- ... en même temps que la continuation des politiques transversales
 - Baisse des coûts de production des entreprises.
 - CIR.

France Relance 2020

- Le plan France Relance de 2020 :
 - Un plan d'investissement en réaction à la crise déclenchée par la pandémie de Covid-19, doté de 100 milliards €.
 - Des mesures générales et des mesures ciblées sur l'industrie (relocalisations). Mais baisse des impôts de production, principale mesure du plan.
 - Des secteurs jugés stratégiques (aéronautique, automobile, nucléaire, agroalimentaire, santé, électronique).

Les limites du dispositif

- Une approche basée principalement sur la compétitivité-coût des entreprises.
- Un saupoudrage d'aides dû à un ciblage large et des effets d'aubaine.
- Une multiplicité des objectifs poursuivis (relance, souveraineté).
- Pas d'outil de suivi des relocalisations, ni d'indicateurs sur le suivi des produits stratégiques.

France 2030

- Le plan France 2030 de 2021
 - Un plan sur 5 ans à visée prospective, doté de 30 milliards €.
 - Un plan axé sur les filières d'avenir et l'émergence de start-ups industrielles.
- Un dispositif trop récent pour porter une évaluation sérieuse mais ...
 - Une relative dispersion des moyens financiers.
 - Des montants investis relativement modestes au regard des besoins d'investissement.
 - Pas d'incitations aux partenariats public/privé.

L'industrie du Futur

- Création de l'Alliance Industrie du Futur en 2015.
- Une montée en charge de la dotation budgétaire : 200 millions € de 2016 à 2020, 900 millions € à partir de 2020.
- Des objectifs à dominante défensive : inverser la trajectoire déclinante de l'industrie française sur les marchés mondiaux, y relocaliser les activités industrielles, soutenir et renforcer l'écosystème des start-ups.

Les limites du dispositif

- Une superposition ou une juxtaposition des structures dédiées (French Tech, French Fab, France Industrie, France Num) et des dispositifs, qui nuit à leur lisibilité et à leur évaluation.
- Une insuffisante modernisation des entreprises, qui a retardé leur robotisation et leur numérisation.
- Des syndicats peu mobilisés dans la mise en œuvre du dispositif, une prise de conscience tardive des enjeux et un dialogue social technologique encore dans les limbes.
- Un faux départ pour la 5G qui pèse encore aujourd'hui (5 groupes en France ont équipé leur usine contre une quarantaine en Allemagne).

Le bilan général des politiques industrielles

- Persistance du déficit de la balance commerciale des biens manufacturés.
- Recul de la productivité du travail sur la période 2019 – 2023 (faiblesse des investissements de modernisation et faible qualification d'une partie de la main d'œuvre).
- Malgré un regain en 2023, la part de marché de la France (au niveau mondial et dans la zone euro) n'a pas retrouvé son niveau de 2019.
- Un bilan modeste des relocalisations et une réindustrialisation à la peine depuis 2017 : seulement 100 000 emplois industriels créés à T3 2023 (+3%).

Les politiques industrielles dans la pharmacie

- Absence de politique industrielle à proprement parler.
- Mais des formes originales de contrôle et d'intervention étatique (sécurité et prix des médicaments, objectifs de santé publique).
- Une exception : l'Etat impulse la création du marché des génériques dans les années 1990.
- Il a aussi participé à la constitution de champions nationaux (Sanofi).
- Il montre en revanche un intérêt tardif pour les biotechnologies et pour les pénuries de médicaments.

Des résultats médiocres

- Un excédent commercial des médicaments en régression continue ces dernières années et réduit quasiment à néant en 2023.
- Une remontée de l'emploi après le creux de 2014 mais un solde négatif entre 2006 et 2022 (- 3 100 emplois).
- Une capacité d'innovation affaiblie: crédits publics à la R&D en baisse régulière (DIRD) et deux fois inférieurs au voisin allemand. Les emplois de R&D particulièrement touchés.

Les politiques industrielles dans les télécoms

- Une tradition industrielle ancienne, mais dépendante des groupes étrangers.
- Un grand programme technologique généreux, remis en cause dans les années 1980.
- La fin du GPT télécoms et la descente aux enfers : une responsabilité partagée entre l'Etat et les grands groupes des télécoms (Alcatel, Thomson).
- Un intérêt tardif de la politique industrielle dans le domaine du cloud, axée sur les grands groupes et délaissant les start-ups.

Un recul continu

- Une chute continue de la production d'équipements de communication à partir de la fin des années 1990, qui s'accélère après la crise de 2008.
- Des pertes d'emplois drastiques dans la fabrication des équipements et des services de communication tout au long des années 2000. Les emplois de R&D particulièrement affectés.
- Un déficit commercial qui s'aggrave continuellement.

Industrie 4.0 : enseignements d'une comparaison France- Allemagne :

Une vue synthétique de l'industrie 4.0 en France et en Allemagne

	Allemagne	France
Titre du projet	Industrie 4.0	Industrie du futur
Horizon	Centralité de l'industrie dans l'économie	Planification de l'avenir
Date de mise en œuvre	Annnonce de la plateforme 4.0 en 2011, créée en 2012 (tripartite).	Création de l'Alliance industrie du futur en 2014 ; contrat stratégique de la 19 ^e filière SIF (tripartite) en 2021.
Institutions clés	Etat : BMWI et BMWK, Plattform 4.0, associations professionnelles, centres de compétences, agences de réglementation.	Etat : Bpifrance, DGE, CDC, ANR Industrie : AIF (SIF), France Industrie.
Montant du financement public (en millions d'euros)	340 (Catena X), 132 (Manufacturing X), 58 (Centres de compétences), 129 (soutien la numérisation des PME), 180 (cloud), Plattform 4.0 (23), 879 (microélectronique pour la numérisation).	900
Implication des syndicats	- Présidence du groupe « travail » de la Plattform 4.0 Stratégie proactive dans la mise en place des nouvelles technologies en entreprise	- Présence dans le CSF SIF : rôle limité au recueil d'informations.
Objectifs principaux de l'industrie 4.0	- Leader industriel mondial Mise en place au niveau européen/mondial des normes de standardisation élaborées en Allemagne Préservation et renforcement du Mittelstand (PME)	- Réindustrialiser afin de reconquérir une autonomie ; Relocaliser afin de créer des emplois ; Renforcer l'écosystème des PME/ETI et des startups industrielles.
Principaux enjeux européens	Souveraineté numérique par la standardisation européenne	Souveraineté numérique par la politique industrielle
Priorités des politiques industrielles	- Diffusion intersectorielle <i>via</i> les secteurs clés (automobiles, construction électrique digitale et machine-outil/ingénierie mécanique). Forte intégration production-services	- Transformation numérique des 19 filières ; Réindustrialisation par les services.

Des différences significatives dans les objectifs et les priorités des politiques industrielles

➤ Dans les objectifs prioritaires :

- Leader industriel mondial
- Mise en place au niveau européen/mondial des normes de standardisation élaborées en Allemagne
- Préservation et renforcement du Mittelstand (PME)

- Réindustrialiser afin de reconquérir une autonomie ;
- Relocaliser afin de créer des emplois ;
- Renforcer l'écosystème des PME/ETI et des startups industrielles.

➤ Dans les priorités des politiques industrielles :

Priorités des politiques industrielles

- Diffusion intersectorielle via les secteurs clés (automobile, construction électrique digitale et machine-outil/ingénierie mécanique).
- Forte intégration production-services

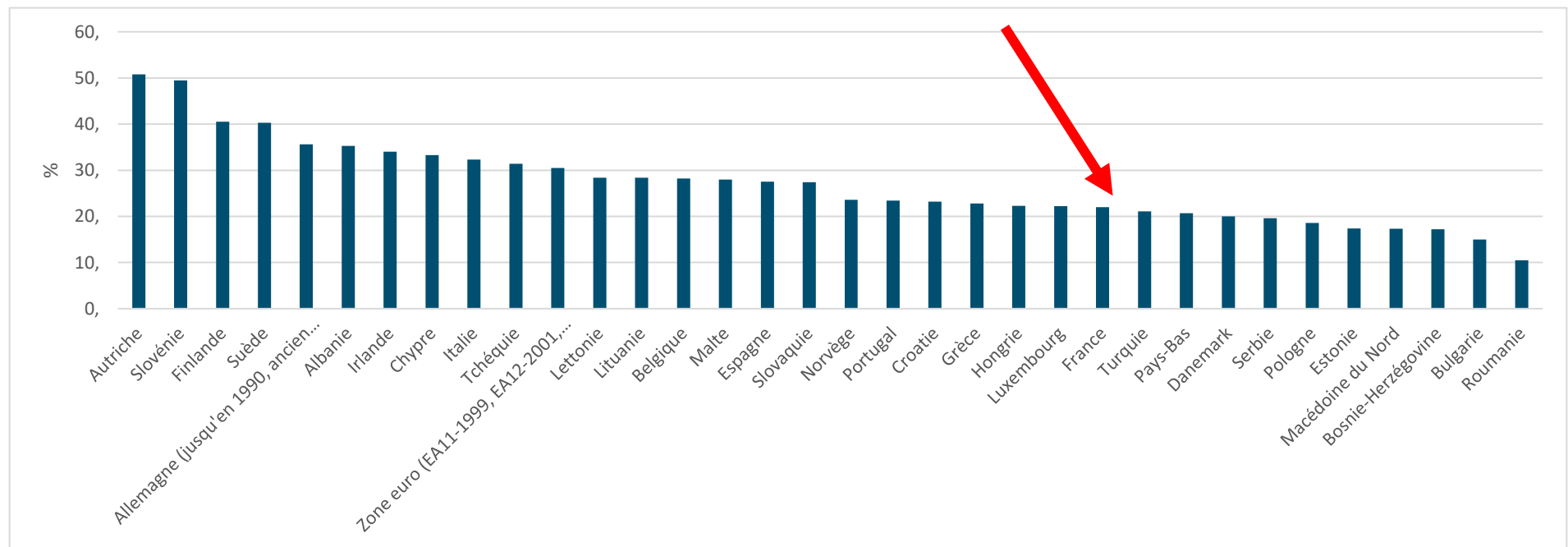
- Transformation numérique des 19 filières ;
- Réindustrialisation par les services.

Des différences significatives dans la gouvernance de l'industrie 4.0

- Les acteurs moteurs (associations professionnelles en Allemagne vs services de l'Etat en France). Les associations professionnelles allemandes (VDA, VDMA, ZVEI, Bitkom) comme leader dans la définition des standards mondiaux pour l'industrie 4.0 ; co-développement au sein des associations.
- Des interactions public-privé portées par des structures spécifiques en Allemagne (centres de compétences), contrairement à la France
- Une concertation organisée et une implication forte des organisations syndicales en Allemagne, contrairement à la France.

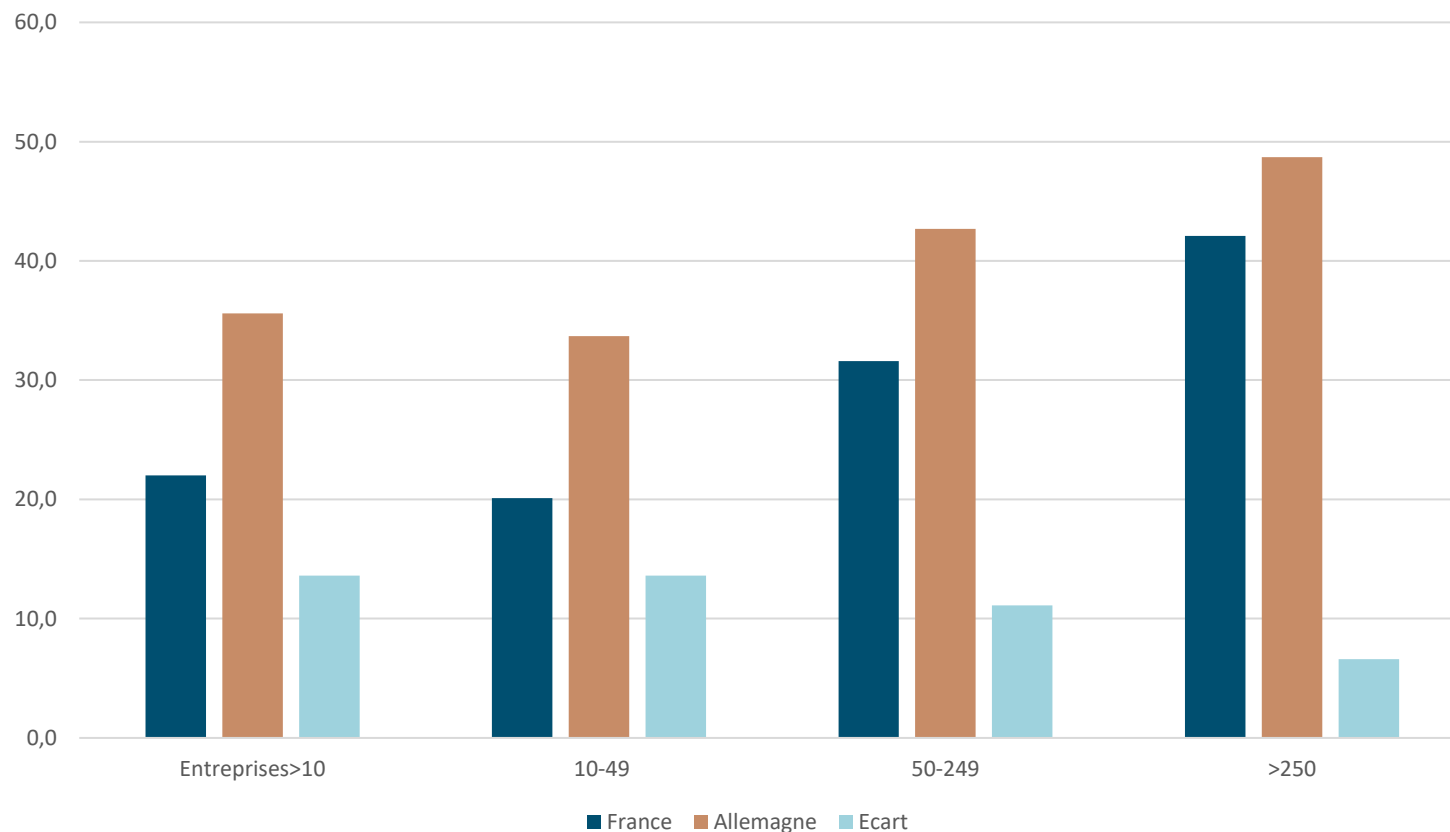
Des différences significatives dans la mise en place du dispositif

- La France, loin derrière l'Allemagne dans la part des entreprises utilisant l'internet des objets ...



Des différences significatives dans la mise en place du dispositif

- ... et avec un retard encore plus important dans les TPE et PME.



Des différences significatives dans la mise en place du dispositif

- Deux différences majeures des systèmes productifs:
 - Densité des relations interindustrielles
 - Entre grands groupes et PME, mais aussi entre secteurs (la place de la machine-outil et de la construction électrique), les syndicats professionnels contribuant à cette densité.
 - En France, le GIFAS remplit ce rôle, mais ne peut constituer le « cœur » de l'industrie française.
 - Une intégration très différente des relations production/services :
 - Les entreprises manufacturières allemandes ont développé des activités de service (y compris fournisseurs d'offres 4.0) tout en maintenant leur base productive, à la différence des entreprises françaises (Siemens v. Alcatel)
 - La réindustrialisation par les startups est handicapée par l'insuffisante densité du tissu industriel (passage du proto/développement à la production) et par la faible appétence des grands groupes à collaborer avec elles.

Quelques pistes de réflexion pour des politiques industrielles alternatives

Une réforme de la gouvernance des entreprises

- Une présence renforcée des représentants syndicaux
- Un élargissement des organes de représentation au conseil d'administration des entreprises à des acteurs extérieurs.
- Un conditionnement des aides publiques aux entreprises à un montant d'investissements physiques sur un territoire.

Une reprise du contrôle des chaînes de valeur dans les filières stratégiques

- Une relocalisation qui devrait être davantage axée sur des produits à haute valeur ajoutée.
- La constitution d'un pôle public du médicament, sinon à l'échelle française, du moins à l'échelle européenne.

Davantage de transparence et une conditionnalité des aides publiques

- La non-transparence des aides publiques ne permet pas un contrôle adéquat.
- Le CIR, conditionné à un certain degré de localisation des activités d'ingénierie et de recherche ou un certain niveau d'interactions entre recherche publique et privée.

Combattre l'optimisation ou l'évasion fiscale

- Le renforcement et le resserrement des moyens de contrôle fiscal de l'Etat.
- Une coopération envisageable avec les organisations syndicales (déclenchement d'audits fiscaux).
- La levée des règles de secret administratif et des obstacles à l'accès aux documents quand l'Etat français est impliqué dans le rachat d'une entreprise française par un groupe étranger.

Renforcer le financement public de la recherche

- Augmenter les budgets des universités et des organismes publics de recherche, ainsi que les rémunérations des chercheurs.
- Réduire le financement de la recherche par projet, dépendante des choix sociétaux et politiques, et coûteuse en temps (recherche de financements)
- Favoriser les crédits récurrents (financement de postes de chercheurs et d'ingénieurs à durée indéterminée).

Renforcer le rôle des organisations syndicales dans les CSF

- Une représentation élargie dans les CSF, avec notamment la présence renforcée des représentants syndicaux.
- Doter les CSF d'un budget propre.