



## 1. L'essentiel

### Auteur :

Aloïs Kirchner, Senior Fellow Politique industrielle, Institut Montaigne



NB : Aloïs Kirchner a été conseiller "Industrie" de Bruno Le Maire, Ministre de l'Economie et des Finances, puis directeur de cabinet d'Agnès Pannier-Runacher, Ministre déléguée, chargée de l'industrie.

- La première moitié du quinquennat d'Emmanuel Macron a permis de mettre en œuvre des mesures transverses qui ont bénéficié à toute l'économie (fiscalité, droit du travail et de la formation professionnelle notamment). En complément des mesures de compétitivité-coût prises sous le précédent quinquennat, cela a eu des effets notables sur l'industrie, qui a recommencé à créer des emplois entre le second trimestre 2017 et la fin 2019. Des mesures efficaces visant à développer l'innovation et à protéger les secteurs stratégiques ont également été mises en œuvre au niveau français et européen pendant cette période.
- En sortie du grand débat national, le 25 avril 2019, le Président de la République a posé pour orientation celle d'un "nouveau pacte productif" qui s'est traduit par une nouvelle dynamique de politique industrielle ciblant des soutiens plus sectoriels à l'innovation industrielle, au numérique et à la transition énergétique de l'industrie. Retardé par la crise du Covid-19, ce paquet s'est matérialisé dans le cadre de France Relance, à l'été 2020, avec des mesures fiscales ciblant l'industrie (baisse de 10 Mds€/an des impôts de production) et des outils pour investir dans les filières stratégiques d'avenir et leur localisation en France (quatrième plan d'investissement d'avenir, doté de 20 Mds€).
- Le bilan de la politique industrielle d'Emmanuel Macron est globalement positif et a permis de faire progresser la compétitivité de la France, tant au niveau des coûts que de la qualité des produits et services. Six axes méritent néanmoins d'être approfondis et/ou développés dans le futur :

**1. la compétitivité-coût** de la France demeure insuffisante : si elle est désormais proche de l'Allemagne (en 2019, le coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie (hors construction) était de 39,1 € en France, contre 41,4 € en Allemagne, 28,8 € en Italie, 27,5 € au Royaume-Uni et 23,9 € en Espagne), elle est nettement moindre que celle de tous ses autres grands voisins ;

**2. le soutien aux secteurs stratégiques**, malgré plusieurs initiatives marquantes (plan batteries, hydrogène, IA, quantique...), ne fait pas l'objet d'une politique d'ensemble systématisée, permettant de faire des choix assumés, et laisse craindre des décisions par à-coup en fonction des sujets à la mode et un certain saupoudrage ;

3. **l'accompagnement des entreprises industrielles dans leurs transitions numériques et écologiques**, amplifié avec France Relance, doit être consolidé dans une dynamique durable, en pérennisant les dispositifs de soutien les plus efficaces, au-delà des appels à projets initiés d'ici 2022 ;
4. **la protection du tissu industriel européen face aux politiques industrielles agressives ou moins-disantes environnementalement** de certaines régions du monde doit encore se concrétiser à travers les outils ambitieux envisagés au niveau européen (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, outil de *screening* européen des investissements directs étrangers, réforme de la politique de concurrence) ;
5. malgré des déclarations de campagne ambitieuses (objectif d'un "*plan Marshall de la réindustrialisation de nos territoires économiquement perdus*"), l'État reste relativement désarmé en matière d'**aménagement industriel du territoire**, alors que la désindustrialisation est l'une des causes principales du sentiment d'abandon de certains territoires ;
6. les **compétences scientifiques et techniques de la population française** sont en baisse, ce qui aura des conséquences négatives très importantes à moyen terme sans action déterminée.

## 2. Les engagements pris

### 1. Engagements du candidat

Dans son programme, Emmanuel Macron visait prioritairement le rétablissement de la compétitivité de l'industrie française via des mesures transverses ayant pour objectif d'améliorer la compétitivité globale de l'économie française. De nombreuses réformes ont ainsi été mises en œuvre dans les deux premières années du quinquennat en matière de fiscalité (IFI, PFU, baisse de l'IS, stabilité du CIR et du dispositif JEI), de droit du travail (primauté à la négociation collective au niveau de l'entreprise et de la branche, création du comité social et économique), de système de formation (réforme du financement de la formation professionnelle ; transformations menées à l'école).

Le programme comprenait quelques propositions plus spécifiquement liées à la politique industrielle : au niveau français **la création d'un fonds pour l'industrie et l'innovation doté de 10 Mds€** ("*Nous créerons un Fonds pour l'industrie et l'innovation. Doté de 10 milliards d'euros issus des actions d'entreprises possédées de manière minoritaire par l'État, il servira à financer l'industrie du futur*") ; au niveau européen **le renforcement du contrôle des**

**investissements étrangers en Europe** (*"Nous construirons une Europe qui protège nos industries stratégiques. Nous voulons un mécanisme de contrôle des investissements étrangers en Europe afin de préserver nos secteurs stratégiques"*).

Dans un discours tenu à Arras le 26 avril 2017, après un déplacement à Bully-les-Mines et à Amiens, sur le site de l'usine de Whirlpool, Emmanuel Macron a également promis **"un vrai Plan Marshall de la réindustrialisation de nos territoires économiquement perdus"**, où seraient créées des "zones franches économiques", permettant à des entreprises de s'implanter en contrepartie d'engagements en matière d'embauches et d'investissements, et qui seraient des "territoires d'expérimentation" pour les nouvelles technologies.

## 2. Engagements en cours de mandat

Emmanuel Macron a renouvelé ses engagements pour l'innovation et les relocalisations en cours de mandat. Le 26 septembre 2017, dans son discours de la Sorbonne sur l'Europe, il réaffirme la nécessité d'une "taxe aux frontières de l'Europe sur le carbone", afin "d'assurer l'équité entre les producteurs européens et leurs concurrents". En mars 2018, il prend l'engagement de déployer un plan intelligence artificielle, après la remise du rapport de Cédric Villani.

En sortie du grand débat national, le 25 avril 2019, Emmanuel Macron a posé pour orientation celle d'un "nouveau pacte productif [...] un plan clair : produire, se déplacer, se nourrir, se soigner avec des objectifs en matière d'investissements dans notre recherche publique et privée, des priorités technologiques claires au niveau français comme au niveau européen". Cette orientation a trouvé un débouché lors du lancement de France Relance : en août 2020, [Emmanuel Macron](#) s'est ainsi engagé à consacrer **40 Mds€ pour la compétitivité, l'innovation et la transition écologique de l'industrie** (20 Mds€ pour la baisse des impôts de production – 10 Mds€/an comptés pendant deux ans ; 11 Mds€ sur l'innovation = 2 premières années du PIA4 ; env. 9 Mds€ sur les questions de transition énergétique et environnementale).

C'est aussi la crise qui a donné une inflexion plus forte à la politique industrielle d'Emmanuel Macron en matière d'autonomie stratégique, comme affirmé lors d'un déplacement à l'usine de l'entreprise Kolmi-Hopen le 31 mars 2020, où il a pris les engagements pour la production de masques chirurgicaux, de respirateurs, de gel hydroalcoolique et de médicaments en France : *"il nous faut aussi, et à mes yeux aujourd'hui avant toute chose, produire davantage en France, sur notre sol. Produire parce que cette crise nous enseigne que sur certains biens, certains produits, certains matériaux, le caractère stratégique impose d'avoir une souveraineté européenne. Produire plus sur le sol national pour réduire notre dépendance et donc nous équiper dans la durée"*.

En janvier 2021, enfin, Emmanuel Macron a officialisé le plan quantique de 1,8 Md€ sur cinq ans, à l'occasion d'un déplacement au Centre de nanosciences et de nanotechnologies sur le plateau de Saclay.

## 3. Les réalisations au cours du quinquennat

### 1. Calendrier des réformes

La politique industrielle de ce quinquennat dépasse le seul soutien sectoriel à l'industrie. Elle vise à développer en France des activités manufacturières ou de service à forte intensité technologique, susceptibles d'avoir un impact positif sur la souveraineté de la France et/ou sa balance commerciale.

- Les engagements de campagne sur le sujet sont relativement peu nombreux. Ils concernent des mesures transverses de compétitivité (fiscalité, droit du travail, formation), ainsi que le soutien à l'innovation (fonds pour l'industrie et l'innovation), la réindustrialisation des territoires et la politique européenne de concurrence, de commerce et de contrôle des investissements étrangers. Ils ont été largement complétés en cours de quinquennat pour notamment intégrer des mesures sectorielles ou plus ciblées.

#### A. LES MESURES TRANSVERSES

- **Compétitivité-coût et attractivité des capitaux** (Cf. fiche dédiée à la fiscalité) : baisse de 10 Mds€ par an des impôts de production, réduction de 33 % à 25 % du taux normal de l'impôt sur les sociétés d'ici 2022, mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de capitaux mobiliers et transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) ; maintien du crédit impôt recherche (CIR) et innovation (CII) et du dispositif jeunes entreprises innovantes (JEI) ;

## Coût du travail dans l'industrie

En 2019, le coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie (hors construction) était de 39,1 € en France, contre 41,4 € en Allemagne, 28,8 € en Italie, 27,5 € au Royaume-Uni et 23,9 € en Espagne.

Coût horaire (€)	2017	2018	2019	2020
France	37,4	38,4	39,1	40,2
Allemagne	39,5	40,4	41,4	41,8
Italie	27,7	28,0	28,8	29,7
Royaume-Uni	26,4	26,9	27,5	-
Espagne	23,3	23,4	23,9	24,9

Source : [Eurostat](#)



- **soutien à l'innovation** : mise en place en janvier 2018 d'un fonds pour l'industrie et l'innovation de 10 Mds€, qui a permis de flécher un rendement de 250 M€ par an vers le développement de l'innovation de rupture ; lancement en 2020 d'une quatrième vague d'investissement d'avenir (PIA4) qui flèche 20 Mds€ sur 5 ans vers la recherche, l'innovation et l'industrialisation de ces innovations ; pérennisation du crédit d'impôt recherche (CIR) ; grands projets d'intérêt commun européens (filrière de batteries notamment, lancée au niveau européen en mai 2019) ;
- **soutien à la digitalisation de l'économie**, notamment dans le cadre de France Relance : suramortissement numérique (suramortissement fiscal permettant à une PME industrielle de déduire de son résultat imposable jusqu'à 40 % du prix de revient des biens et logiciels contribuant à sa transformation vers l'industrie du futur) ; présenté en septembre 2020, le plan France Relance inclut un appel à projets pour accompagner les TPE et PME à la transformation numérique, qui a retenu 9 groupements d'opérateurs permettant de faire bénéficier 18 000 entreprises de formations, renouvelé dans un second appel à projets en mars 2021, et un appel à projets pour soutenir l'investissement et la modernisation de l'industrie (en particulier les projets de transformation numérique et d'usine du futur) ;
- **accompagnement de l'industrie dans les territoires et soutien aux ETI** : mise en place des "territoires d'industrie" à partir de 2018, soutenant les projets dans les territoires à forts enjeux industriels, en associant étroitement les acteurs locaux, ciblant notamment des entreprises de taille intermédiaire, dont 41 % des salariés travaillent dans l'industrie (contre 25 % pour l'ensemble des entreprises) et qui représentent un tiers des exportations françaises ;
- **réformes du code du travail et du système de financement de la formation professionnelle** (Cf. fiches mesures dédiées).

## B. LES MESURES SECTORIELLES

- **Relocalisations** : dans le secteur de la santé suite à la crise du Covid-19, à partir de mars-avril 2020 (masques, gants, vaccins), puis de manière plus structurée par une analyse des maillons de chaîne de valeur faisant peser un risque sur l'économie française et européenne ;
- **Soutien aux secteurs de souveraineté et protection des secteurs stratégiques** :
  1. renforcement du dispositif de contrôle des investissements étrangers en France (avec la loi PACTE en mai 2019, élargissement des secteurs stratégiques et abaissement du seuil de prise de participation déclenchant la procédure) et mise en place d'un

dispositif européen de *screening* des investissements directs étrangers (cadre de coordination entre États opérationnel depuis fin 2020) ;

2. initiatives *antidumping*, notamment dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium ; proposition de la Commission d'instaurer des exigences obligatoires pour toutes les batteries mises sur le marché de l'UE, de manière progressive de 2024 à 2035 (dont un niveau maximal d'empreinte carbone à partir de 2027) ;

3. soutien financier ciblé à certains secteurs de souveraineté, grâce notamment aux souplesses nouvelles offertes par le droit européen des aides d'État (*Important Project of Common European Interest* (IPCEI), subventions massives d'industrie dans des secteurs d'intérêt commun européen) : plan "nano 2022" pour la nanoélectronique (1,1 Md€, inscrits dans un plan européen en 2018) ; intelligence artificielle (1,5 Md€) ; plan quantique (1,8 Md€) ; spatial (500 M€ dans le cadre de France Relance).

- **Transition écologique de l'industrie et soutien aux industries de la transition écologique :**

1. accompagnement de la décarbonation de l'industrie (1,2 Md€ dans le cadre de France Relance), en renforçant l'efficacité énergétique des processus industriels, en favorisant l'utilisation des combustibles décarbonés (biogaz, biomasse), notamment à destination des industries de base qui représentent l'essentiel des émissions de l'industrie française (sidérurgie, production d'aluminium et de silicium, chimie, ciment) ;

2. projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF – ex "taxe carbone") porté au niveau européen, dans le but d'appliquer aux produits importés la tarification carbone en vigueur au sein du marché carbone européen sur les mêmes produits intensifs en émissions ;

3. soutien financier à certains secteurs ciblés : filière européenne de la batterie électrique (700 M€), plan hydrogène (7,2 Mds€, inscrits dans un plan européen, dont 2 Mds€ dans le cadre du plan de relance, entre 2020 et 2022) ;

4. plan de soutien à l'automobile (8 Mds€) favorisant le renouvellement du parc automobile par des aides individuelles à l'achat de véhicule électrique et l'accélération du déploiement de bornes de recharge électrique (Cf. fiche transports), créant un fonds d'avenir pour l'automobile pour moderniser et numériser les chaînes de production, et soutenant les entreprises et les salariés



(plan de développement de compétences et soutien à l'embauche en alternance) ;

**5.** plan de soutien à l'aéronautique (15 Mds€) en faveur notamment de la transformation et de la logique de consolidation au sein de la filière, et en soutenant la R&D et l'innovation vers la réduction de la consommation en carburant ;

**6.** la filière nucléaire bénéficie d'un investissement de 500 M€ dans le cadre de France Relance, complété de 70 M€ pour la modernisation des entreprises de la filière ; le gouvernement étudie par ailleurs le financement de 6 nouveaux EPR de troisième génération (coût estimé à 46 Mds€), sans avoir à ce stade arbitré le principe de cette construction ni la solution pouvant permettre à EDF de porter ces investissements.

La gouvernance de cette politique industrielle a été axée, en début de quinquennat, autour du Conseil national de l'industrie (CNI), dont les attributions ont été élargies et le fonctionnement rendu plus opérationnel (mise en place d'un comité exécutif resserré et réuni trimestriellement, alternativement par le Premier ministre ou le ministre chargé de l'industrie).

## 2. Analyse par mesure, comprenant :

### A. LA COMPÉTITIVITÉ-COÛT DE L'INDUSTRIE

Les engagements d'Emmanuel Macron pour renforcer la compétitivité-coût de l'industrie française se sont traduits dans les principales décisions fiscales du quinquennat en faveur de l'innovation et des entreprises :

- la baisse de 10 Mds€ par an des impôts de production (CVAE, CFE et autres impôts fonciers à la charge des entreprises) ;
- la réduction de 33 % à 25 % du taux normal de l'impôt sur les sociétés d'ici 2022, pour un coût évalué à 11 Mds€ en 2018 ;
- la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de capitaux mobiliers, pour un coût annuel estimé à 1,5 Md€ en 2018 ;
- la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), pour un coût de 3,8 Mds€.

**Évaluation :** ces mesures ont un effet immédiat sur l'attractivité de l'économie française, en particulier pour l'industrie et pour l'enjeu de relocalisation de la production française. L'analyse coût-bénéfice du CII et du dispositif JEI est aujourd'hui incomplète et conduit régulièrement à interroger l'efficacité des mesures.



Mis à part la baisse des impôts de production qui bénéficie proportionnellement plus à l'industrie que son poids dans le PIB, les autres mesures ont un impact transverse sur l'attractivité. La compétitivité-coût de l'industrie française est désormais comparable à celle de l'Allemagne, mais demeure inférieure à celle d'autres grands pays développés d'Europe de l'Ouest (Espagne, Italie, Royaume-Uni par exemple – Cf. plus bas).

## Le niveau de compétitivité-coût de la France par rapport à ses voisins

Le niveau de compétitivité-coût de la France reste moyen au regard de sa productivité. Par exemple le coût horaire du travail dans l'industrie en France en 2019 est légèrement inférieur à celui de l'Allemagne (-5 %) mais très supérieur à celui constaté en Espagne (+72 %), au Royaume-Uni (+41 %) ou en Italie (+36 %), alors que la productivité française est proche de celle du Royaume-Uni, et intermédiaire entre celle de l'Allemagne d'une part et de l'Espagne et de l'Italie d'autre part. À noter qu'il est très difficile de mesurer la productivité intrinsèque

d'un pays car le PIB par habitant fournit un ordre de grandeur imparfait. Celui de la France est similaire à celui du Royaume-Uni, 13 % inférieur à celui de l'Allemagne, 12 % supérieur à celui de l'Italie et 17 % supérieur à celui de l'Espagne. En particulier, l'Allemagne bénéficie d'une élasticité-prix particulièrement faible et stable dans le temps sur ses exportations, ce qui n'est pas le cas de la France, où la concurrence en matière de compétitivité-coût avec l'Espagne et l'Italie notamment est plus forte.

### **B. SOUTIEN À L'INNOVATION (DONT CRÉATION DU FONDS POUR L'INDUSTRIE ET L'INNOVATION)**

Emmanuel Macron a pris de nombreux engagements en faveur de l'innovation :

- mise en place d'un fonds pour l'industrie et l'innovation de 10 Mds€, qui a permis de flécher un rendement de 250 M€ par an vers le développement de l'innovation de rupture ;
- lancement en 2020 d'une quatrième vague d'investissement d'avenir (PIA4) qui flèche 20 Mds€ sur 5 ans vers la recherche, l'innovation et l'industrialisation de ces innovations ;
- le maintien du crédit impôt recherche (CIR) et innovation (CII) et du dispositif jeunes entreprises innovantes (JEI), pour un coût estimé à 6,7 Mds€ en 2020 (développement des moyens de financement en fonds propres, via Bpifrance ou encore les fonds dits "Tibi") ;





- engagements en faveur des grands projets d'intérêt commun européens (nanoélectronique, batteries et hydrogène notamment).

Le fonds pour l'industrie et l'innovation FII est constitué d'un ensemble d'actifs de 10 Mds€ dont a été doté Bpifrance, qui doivent générer un rendement annuel de 200 à 250 M€, afin de financer les dispositions de soutien à l'innovation de rupture, avec deux enveloppes :

- un tiers des revenus (70 M€ par an) sont consacrés au financement *bottom-up*, de start-ups deep tech, portant des technologies de pointe, et sera distribué sous forme d'aides individuelles (subventions, avances remboursables et prêts) ;
- les deux tiers restants (140 M€ par an) sont destinés à soutenir le financement de grands défis thématiques, dans une approche *top down*, en fonction de leur impact sociétal ou sur la souveraineté nationale. L'intelligence artificielle recevra 100 M€ et la nanoélectronique 25 M€ par an.

Le quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA4) prévoit 20 Mds€ pour l'innovation sur 5 ans, dont 11 Mds€ dans le but d'amplifier les investissements prévus dans le cadre de France Relance (développement des innovations et technologies vertes, résilience et souveraineté économiques, recherche et innovation, accompagnement des entreprises innovantes).

La gouvernance de la politique de soutien à l'innovation a par ailleurs été revue. Le Conseil de l'innovation pilote les financements de projets et définit les grandes lignes de la politique en faveur de l'innovation et propose les principaux arbitrages budgétaires ainsi que l'emploi des revenus du Fonds pour l'innovation et l'industrie.

Cinq grands défis ont été choisis par le Conseil de l'innovation :

- comment améliorer les diagnostics médicaux par l'IA ?
- comment sécuriser, certifier et fiabiliser les systèmes ayant recours à l'IA ?
- stockage d'énergie haute densité ;
- comment automatiser la cyber-sécurité pour rendre nos systèmes durablement résilients ?
- comment produire biologiquement et à coût réduit des protéines à très forte valeur ajoutée ?

**Évaluation :** ces mesures, qui reposent principalement sur des engagements financiers en faveur d'investissements à des horizons éloignés, ont une

efficacité à moyen ou long terme. Par exemple les investissements de SOITEC et STMicroelectronics en Isère dans le cadre du plan nanoélectronique, la création d'une usine de batteries dans les Hauts-de-France par PSA et Total (2 000 emplois à terme) ou encore l'annonce par McPhy de la création d'une usine d'électrolyseurs à Belfort dans le cadre du plan hydrogène sont créateurs de valeur et d'emplois à horizon deux à quatre ans.

Néanmoins, les crédits engagés dans le cadre de France Relance sont un soutien immédiat pour des projets industriels, lorsqu'ils sont retenus dans le cadre des appels à projets (de nombreux projets ont déjà été lauréats fin 2020 et début 2021, conduisant pour certains à un prolongement des appels à projets). Le montant total de 550 M€ d'aides prévues pour 2020 a été engagé dès la fin du mois de novembre 2020, bénéficiant à 520 projets industriels, pour un montant d'investissement total de 2,3 Mds€, conduisant à engager dès décembre 2020 des crédits supplémentaires à hauteur de 250 M€. L'impact environnemental est particulièrement important car ces investissements sont en grande partie ciblés sur des projets en faveur de la transition écologique et énergétique et de la décarbonation de l'industrie. Leur efficacité budgétaire, cependant, ne peut être évaluée à ce stade, nécessitant de prendre en compte la réalisation des projets d'investissements et les retombées économiques (évaluation socio-économique des projets).

Par ailleurs, la politique d'innovation manque de lisibilité quant à l'articulation des aides (en particulier avec les appels à projets de France Relance et le PIA4) et à la définition des priorités données à certains secteurs industriels (plusieurs exercices d'identification des domaines ou productions stratégiques pouvant se succéder et se superposer). Enfin, la gouvernance mise en place semble perfectible, le Conseil de l'innovation ne s'étant réuni que de manière irrégulière et n'ayant, semble-t-il, pas encore joué le rôle attendu de coordonnateur des décisions de l'État en matière d'innovation.

## Développement des licornes

Selon les données de CB Insights, la France est le deuxième pays européen, après le Royaume-Uni, en nombre de licornes. Alors que les Etats-Unis compte environ 378 licornes, la Chine 160 (dont 5 à Hong Kong), et Israël 17, le Royaume-Uni en compte 31 et la France 16. La Suède compte quant à elle 4

licornes et l'Allemagne 16. Rapporté au nombre d'habitants, le résultat français est de 0,23 pour 1 million d'habitants, contre 1,15 pour 1 million d'habitants aux États-Unis, et 0,19 en Allemagne. Israël obtient le meilleur score avec 1,88 licornes par million d'habitants.

### C. SOUTIEN AUX SECTEURS STRATÉGIQUES ET PROTECTION EUROPÉENNE

La politique de soutien aux secteurs stratégiques, conduite au niveau national mais aussi dans un cadre de coopération européenne, se traduit par quatre engagements principaux :

- le renforcement du dispositif de contrôle des investissements étrangers en France, acté par la loi PACTE, qui prévoit un élargissement des secteurs stratégiques (incluant notamment la sécurité alimentaire et le stockage d'énergie) ainsi qu'un abaissement du seuil de prise de participation déclenchant la procédure (de 33 % à 25 %), à l'image des réformes engagées dans les autres pays européens. Au niveau européen, les États membres et la Commission ont mis en place un dispositif européen de *screening* des investissements directs étrangers, cadre de coordination entre États devenu opérationnel fin 2020, permettant un partage d'informations et une réaction concertée entre États membres dans le cas de prises de participation dans une entreprise ou affectant une filière d'intérêt européen ;
- les initiatives *anti-dumping*, notamment dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium ; la Commission a ainsi prévu de mettre en place des droits anti-dumping sur les extrusions d'aluminium en provenance de Chine (tarifs douaniers allant de 30 % à 48 %) ;
- la mise en place de mesures visant à assurer un *level playing field* environnemental, par exemple par la mise en place de normes CO<sub>2</sub> sur les batteries ou le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;
- le soutien financier ciblé à certains secteurs de souveraineté, grâce notamment aux souplesses nouvelles offertes par le droit européen des aides d'Etat ([IPCEI](#)) : plan "nano 2022" pour la nanoélectronique (1,1 Md€, inscrits dans un plan européen) ; intelligence artificielle (1,5 Md€) ; plan quantique (1,8 Md€) ; spatial (500 M€ dans le cadre de France Relance) ; un plan cybersécurité (1 Md€).

**Évaluation et bilan :** hormis les engagements en investissements, qui verront leurs effets se produire à moyen-long terme, ces mesures de protection des secteurs stratégiques ont souvent un effet immédiat : le renforcement de la procédure de contrôle des investissements étrangers s'applique dès l'entrée en vigueur de la loi PACTE et a déjà été utilisé, au moins dans le discours politique, dans le cadre du contrôle du projet de rachat de Carrefour par le groupe canadien Couche-Tard en janvier 2021. Les mesures douanières décidées par l'Union européenne sont également efficaces dès leur entrée en vigueur, même si un certain délai peut s'écouler entre la pratique de dumping, son constat et la réaction engagée par la Commission européenne (les taxes douanières étant prises sur la base d'une enquête conduite par la Commission, qui prend généralement plusieurs mois).

Les avancées européennes sur les IPCEI sont significatives et ont permis des progrès importants pour soutenir les filières d'intérêt européen. Il s'agit d'une véritable évolution de doctrine en matière d'aides d'État et de soutien aux secteurs stratégiques, qui a notamment eu lieu sous l'impulsion de la France et du commissaire français.

Cette logique de soutien à l'industrie du continent peut encore être confortée sur les mécanismes de protection en cours de mise en place (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières - MACF, contrôle des investissements étrangers, mesures anti-dumping environnemental autres, mesures sectorielles de protection batteries, semi-conducteur photovoltaïque...). En comparaison, ces mécanismes de protection demeurent nettement moins efficaces que ceux pouvant exister aux États-Unis (CFIUS par exemple), au Japon (barrières à l'entrée normatives) ou en Chine (capacité de polarisation de l'ensemble des leviers de politique publique autour d'objectifs stratégiques définis – ex : Made in China 2025).

#### **D. RÉINDUSTRIALISATION ET SOUTIEN AUX TERRITOIRES VULNÉRABLES**

En avril 2017, Emmanuel Macron avait promis "**un vrai Plan Marshall de la réindustrialisation de nos territoires économiquement perdus**", où seraient créées des "*zones franches économiques*", permettant à des entreprises de s'implanter en contrepartie d'engagements en matière d'embauches et d'investissements, et qui seront des "*territoires d'expérimentation*" pour les nouvelles technologies.

## **Emploi dans l'industrie**

Selon les données de la Banque mondiale, la part de l'emploi dans l'industrie s'établit à 20 % en 2019 en France, contre 27 % en Allemagne, 26 % en Italie, 18 % au Royaume-Uni. Cette part

est relativement stable depuis 2015, oscillant entre 20,2 et 20,4 %, après une forte chute au cours des quinze dernières années (26,3 % en 2000 et 23,7 % en 2005).

L'accompagnement de l'industrie dans les territoires s'est traduit par la mise en place de la stratégie des "territoires d'industrie" à partir de 2018, soutenant les projets dans les territoires à forts enjeux industriels, en associant étroitement les acteurs locaux.

Cette stratégie bénéficie notamment aux entreprises de taille intermédiaire, dont 41 % des salariés travaillent dans l'industrie (contre 25 % pour l'ensemble des entreprises) et qui représentent un tiers des exportations françaises.

En matière de gouvernance :

- la stratégie est axée sur 18 filières industrielles structurées autour du conseil national de l'industrie ;
- un comité exécutif restreint, recentré autour des présidents de filière, des organisations représentatives des salariés et du gouvernement, pilote le dispositif.

Dans le cadre des contrats de filières, les filières structurent leurs projets de plateforme numérique, avec le soutien de l'État, et prennent l'engagement d'augmenter de 40 % le nombre d'apprentis d'ici 2023 (engagement chiffré avant la crise).

En 2018, 124 territoires d'industrie ont été identifiés avec les régions, qui bénéficient ainsi d'un accompagnement personnalisé et de mesures spécifiques pour développer ou renforcer les projets sur leur territoire. Le pilotage est décentralisé, avec les conseils régionaux, les intercommunalités et les industriels. La stratégie est ainsi de proposer un accompagnement soutenu à ces projets, mais sans instrument budgétaire spécifique, dans le respect des normes européennes en matière d'aides d'État.

Par ailleurs, le gouvernement a renforcé l'accompagnement des entreprises en difficulté dans les territoires, en particulier dans le cadre de la crise sanitaire, dans ses trois niveaux d'intervention :

- 1.** la transformation des commissaires au redressement productif en réseau des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP), dont les missions et le schéma d'organisation ont été revus pour cibler les entreprises industrielles de moins de 50 salariés ;
- 2.** le délégué interministériel aux restructurations d'entreprises (DIRE), installé fin 2017, rattaché au ministère de l'économie et au ministère du travail, pour garantir la coordination interministérielle en cas de plans sociaux ;
- 3.** l'intervention du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) pour les entreprises de plus de 400 salariés, renforcée notamment par les prêts de soutien aux entreprises (prêts du fonds de développement économique et social), dont l'enveloppe a été portée de 100 M€ à 1 Md€ en 2020.

**Évaluation et bilan :** les effets de cette stratégie sont difficiles à quantifier car il s'agit essentiellement d'une démarche de coordination et d'animation des acteurs pour faciliter la mise en place des projets industriels.

Les mécanismes d'accompagnement des entreprises en difficulté, où l'État joue un rôle de médiateur et peut participer à des tours de tables financiers (au même titre que les autres créanciers des sociétés rencontrant des difficultés), ont un effet globalement positif, tant financièrement que socialement. D'un strict point de vue économique et financier, certains dossiers d'entreprises en difficulté très visibles politiquement ou médiatiquement conduisent à un soutien qui pourrait être jugé excessif, mais trouve sa justification dans des considérations d'ordre social et d'aménagement du territoire.

Enfin la dynamique des territoires d'industrie demeure assez modeste et sans effet véritablement macro-économique, même après l'apport de 400 M€ pour l'investissement industriel dans les territoires dans le cadre de France relance. Malgré certains succès (par exemple l'implantation d'usines de batteries électriques dans les Hauts-de-France), la capacité d'aménagement industriel du territoire de l'État demeure modeste, du fait essentiellement de règles contraignantes concernant les aides d'État, de la capacité d'attraction des métropoles, mais aussi de choix politiques n'ayant pas *in fine* privilégié cet axe.

## **E. ACCOMPAGNEMENT DES TRANSITIONS ENVIRONNEMENTALES ET NUMÉRIQUES DANS L'INDUSTRIE**

La politique de soutien à la digitalisation de l'économie a été engagée dès 2018 et renforcée avec France Relance. Dans un discours du 20 septembre 2018, Édouard Philippe a ainsi tracé les lignes du plan d'action pour accélérer la transition vers l'industrie du futur, visant à sensibiliser les entreprises aux opportunités offertes par les technologies de l'industrie du futur (par les diagnostics), à les aider à accélérer leurs projets (en créant des centres d'accélération dans les territoires) et à soutenir l'investissement (par le mécanisme de suramortissement).

Ce plan d'action s'est ainsi traduit par plusieurs mesures :

- le lancement en 2018 de diagnostics numériques pour les TPE et les PME ;
- le suramortissement numérique (suramortissement fiscal permettant à une PME industrielle de déduire de son résultat imposable jusqu'à 40 % du prix de revient des biens et logiciels contribuant à sa transformation vers l'industrie du futur) ;
- en 2020, le plan France Relance inclut un appel à projets pour accompagner les TPE et PME à la transformation numérique, qui a retenu 9 groupements

d'opérateurs permettant de faire bénéficier 18 000 entreprises de formations, renouvelé dans un second appel à projets en mars 2021, et un appel à projets pour soutenir l'investissement et la modernisation de l'industrie (en particulier les projets de transformation numérique et d'usine du futur).

France Relance comporte également un volet important pour la décarbonation de l'industrie (1,2 Md€), avec plusieurs appels à projets pour renforcer l'efficacité énergétique des processus industriels, favoriser l'utilisation des combustibles décarbonés (biogaz, biomasse). Les investissements sont notamment à destination des industries de base, qui représentent l'essentiel des émissions de l'industrie française et qui sont particulièrement exposées à la concurrence internationale et à l'importation de produits ne respectant pas les mêmes normes environnementales (sidérurgie, production d'aluminium et de silicium, chimie, ciment).

**Évaluation et bilan :** en première partie de quinquennat, les mesures d'appui à la transition écologique ont principalement concerné la demande (augmentation de la taxe carbone, bonus-malus automobile, primes à la conversion, etc.), même si certains dispositifs d'accompagnement des entreprises continuaient de fonctionner. France Relance a marqué une inflexion qui n'a pas encore porté ses fruits.

En matière de transition numérique, les mesures de soutien à l'industrie ont été essentiellement non-financières (diagnostics, formation, etc.) avec un impact difficilement évaluable, quoique certainement positif. France Relance a permis de déployer des moyens significatifs en la matière (initialement 385 M€ qui ont dû être réabondés rapidement), dont les effets sont positifs mais demandent à être confirmés.

## 4. Focus sur la gestion de la crise sanitaire

### 1. Mesures prises dans ce cadre (pérenne/non pérenne)

#### A. RELOCALISATION EN URGENCE DE PRODUCTIONS DE MATÉRIELS CRITIQUES (MASQUES, GANTS, RESPIRATEURS)

Face à l'augmentation des besoins en équipements sanitaires, le gouvernement a engagé au printemps 2020 une politique de soutien à la filière de production nationale, dans un objectif d'autonomie stratégique :

- par la mise en place dès le 23 mars d'une plateforme numérique

stopcovid19.fr en partenariat avec Mirakl, pour faciliter la distribution de produits de première nécessité aux personnels soignants, fluidifiant les échanges entre fabricants, distributeurs et sous-traitants ;

- par un soutien financier via une commande publique à hauteur de 1 Md€ en mai 2020 de masques fabriqués en France, pour accompagner la structuration d'une filière complète de production nationale (toute la chaîne de valeur : fabricants de machine, production de matières premières, producteurs de masques). La France a ainsi fait passer sa capacité de production de 3,5 à 100 millions de masques par semaine entre janvier et décembre 2020 ;
- par la commande de 10 000 respirateurs à quatre industriels (Air Liquide, Groupe PSA, Schneider Electric et Valeo) en avril 2020 pour la mi-mai, au-delà des capacités de production nationale habituelle (250 respirateurs par mois).

Cette politique a permis la relocalisation d'activités et d'emplois en France, à la fois par le renforcement de groupes historiques déjà implantés et par la création de nouvelles entreprises. La société Kolmi-Hopen, filiale du groupe canadien Medicom, a par exemple choisi de reprendre une usine dans la Sarthe (ancienne usine d'Arjowiggins) pour produire des gants sanitaires, permettant ainsi la création de 300 emplois.

## **B. SOUTIEN À L'INNOVATION ET À LA PRODUCTION CONCERNANT LES TRAITEMENTS ET VACCINS**

Le soutien à l'innovation et à la production en matière de traitements et de vaccins après le déclenchement de la crise sanitaire a été moins réactif et efficace, en particulier en comparaison avec d'autres pays (États-Unis notamment, qui par une politique d'investissements massifs ont réussi à susciter l'émergence de plusieurs traitements et vaccins). L'échec de l'essai franco-européen Discovery lancé en mars 2020, du fait du nombre trop faible de patients dans l'étude et du manque d'implication des autres pays aux côtés de la France, n'a pas permis à Emmanuel Macron de tenir son engagement d'obtenir des résultats dès mai 2020.

Un soutien aux initiatives a pu prendre la forme d'un appel à manifestation d'intérêt porté par Bpifrance en juin 2020 et doté d'environ 200 M€ (appel à projets "*capacity building*"), pour des capacités de production de produits de santé et d'équipements destinés à lutter contre la pandémie (médicaments, vaccins, dispositifs médicaux de diagnostic, dispositifs médicaux de prise en charge). Il a été complété plus tard (février 2021) d'une nouvelle enveloppe de 300 M€.

Le gouvernement a enfin conduit une politique d'identification des sous-traitants pour produire en France les vaccins Pfizer/BioNTech, Moderna et





AstraZeneca, avec trois usines identifiées dès février 2021, puis l'implication du groupe Sanofi à partir de juin 2021, permettant au total la fabrication de 250 millions de doses en France.

## Recherche sur les traitements et les vaccins contre le Covid-19

Pour encourager le développement, la production et la distribution des vaccins, les États-Unis ont mis au point l'opération *Warp Speed*, partenariat public-privé initié à partir du printemps 2020. Conduit notamment par le Département de la Santé et celui de la Défense, et par plusieurs agences comme la BARDA (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*), le programme fut doté au départ de 10 Mds\$ de budget (augmenté à hauteur de 18 Mds\$ en octobre 2020) et a contribué à accélérer plusieurs programmes vaccinaux, notamment celui de Moderna. La société Pfizer n'a pas bénéficié du programme au même titre que les autres principaux laboratoires (Moderna, AstraZeneca, Johnson&Johnson, notamment), mais a passé un accord avec le gouvernement américain en juillet 2020 pour un montant de 2 Mds\$, en échange d'un engagement de produire 100 M de doses de vaccins pour les États-Unis (augmenté de 200 M de doses supplémentaires en décembre 2020).

S'agissant du vaccin développé par Pfizer et BioNTech, la société BioNTech a bénéficié d'une aide européenne de 100 M€ en juin 2020 et d'une aide de 375 M€ du gouvernement allemand en septembre 2020, destinée à accélérer la production industrielle et le développement du vaccin.

En Chine, le gouvernement a soutenu plusieurs laboratoires dans la recherche d'un vaccin au printemps 2020, notamment Sinovac Biotech, CanSino Bio et l'institut public de Wuhan. Sinovac Biotech a ensuite reçu une aide de 500 M\$ en décembre 2020 pour étendre la production de son vaccin. Les deux vaccins développés par Sinopharm ont prouvé une efficacité d'environ 70 % pour les cas symptomatiques.

Comparativement les soutiens français à la recherche de traitement ont été plus tardifs et d'ambition plus modeste.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)