

Note Lasaire n° 38

Décembre 2013



34 plans d'action, 7 domaines « d'innovation majeure », 72 pôles de compétitivité, 13 ou 14 comités stratégiques de filière, 22 mesures du rapport Gallois : c'est bien, mais quelle politique industrielle ?

Hugues BERTRAND et Pierre-Marie DUGAS

Le gouvernement a lancé de très nombreuses initiatives en direction de l'industrie. On ne peut que s'en féliciter. Peut-on dire pour autant qu'il développe une « politique industrielle » ? C'est beaucoup moins sûr. Telle est la question posée dans cette note Lasaire qui examine la portée et les limites de l'action de l'Etat en faveur de l'industrie. Sont abordés successivement : l'ensemble des actions engagées par le gouvernement ; les grands traits de ce que pourrait être une « politique industrielle » ; les débats de fond qui manquent encore pour y parvenir ; enfin la façon dont ces actions sont pilotées et coordonnées.

Arnaud Montebourg a présenté au mois de septembre 34 « plans d'action » pour une « nouvelle France industrielle ». Anne Lauvergeon dévoilait quelques semaines plus tard 7 domaines d'« innovations majeures » à horizon 2030. Le Conseil National de l'Industrie continue de son côté d'organiser et de faire travailler une bonne douzaine de « comités stratégiques de filières ». Les 72 pôles de compétitivité poursuivent leurs projets de coopération industrie-recherche. Le Commissariat Général à l'Investissement dépense avec soin l'argent du « grand emprunt » pour moderniser la France et préparer l'avenir. La Banque Publique d'Investissement a démarré ses activités de financement des entreprises industrielles. Un Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective s'est vu confier une mission d'éclairage et d'animation de la réflexion prospective économique et sociale. La création de cet organisme était l'une des propositions du « rapport Gallois », rapport très attendu et abondamment commenté, qui en faisait 21 autres pour redresser la situation d'un appareil productif très menacé.

Il serait, dans ces conditions, peu avisé, injuste et malvenu de prétendre que le gouvernement ne se préoccupe pas du devenir de l'industrie et de l'appareil productif national. Il manifeste de multiples façons son souci de lutter contre le processus de désindustrialisation du pays et de le préparer aux évolutions futures. Pas seulement dans les discours. Une politique de plus en plus tournée vers l'offre, une présence affirmée sur les terrains lorsque des fermetures sont annoncées, des outils institutionnels, des instruments d'intervention, des projets d'action, des cadres et des dispositifs de concertation : beaucoup de choses ont été mises en place ou sont en train de prendre forme. Tout cela s'est fait très vite et avec vigueur, même si les ressources ont plus de mal à suivre.

Et pourtant, et pourtant ! Si l'on cherche à quels défis la France va s'efforcer de répondre, dans quel contexte, dans quels domaines, selon quels principes, avec quelle méthode, en visant quels résultats, on est bien en peine de produire une réponse claire. Quelles lignes de force et quels principes guident l'action publique ? Quelle vision se donne-t-on de la France dans le monde à moyen ou long terme ? Quelles sont les questions-clés ? Quels débats pour les trancher ?

Cette politique doit demeurer souple, évolutive, reposer sur une pluralité d'acteurs et d'initiatives : on ne peut qu'être d'accord. On n'attend certainement pas du gouvernement une programmation militaire précise, rigoureuse et rigide des actions à conduire en direction de l'industrie pour les dix ans à venir. Mais tout de même, au-delà des simples actions et de leur utilité locale, on a besoin d'une fresque, d'une vision, d'une méthode : d'apercevoir où cela nous conduit, comment tout cela va prendre forme, acquérir de la force et un peu de cohérence.

Ce sont ces interrogations que nous nous proposons d'aborder selon quatre angles de vue. Tout d'abord revenir sur l'existant : quels instruments de politique industrielle ont été mis en place ? Ensuite examiner s'il y a une vision d'ensemble, des axes, une politique industrielle, même implicite. Quelles questions-clés n'ont pas été tranchées et doivent être débattues ? Enfin quelles forces, quels acteurs et quelle coordination pour donner de la cohérence, favoriser synergies et convergences ?

1. BEUCOUP D'INSTRUMENTS MAIS DANS QUELLE DIRECTION ?

1.1. LES FAITS : DE TRÈS NOMBREUSES ACTIONS ENGAGÉES EN DIRECTION DE L'APPAREIL INDUSTRIEL

Un document du gouvernement proposé par le ministre du redressement productif a été présenté à la presse par le Président de la République en septembre 2013. Il se donne pour ambition de préparer « une nouvelle France industrielle » en formulant 34 « plans d'action ». Ces plans portent principalement sur *l'énergie* (8 projets), les *transports* (8 projets aériens ou terrestres), les *technologies numériques* (10 /12 projets), la *santé* (4/5 projets).

Il s'agit d'esquisses sommaires (une vingtaine de lignes de présentation par projet) d'actions visant à coordonner les efforts des différents acteurs (entreprises, recherche, pouvoirs publics) pour faire aboutir des projets cohérents (ex TGV du futur, véhicules à pilotage automatique, « big data », objets connectés, nouveaux équipements de santé, etc.). Ces plans d'action, conduits par un chef de projet (industriel le plus souvent, représentant de l'État ou membre du CNI) sont supposés produire des résultats à moyen-long terme (horizon de 10 ans). Fondés sur la mise en valeur d'atouts nationaux (technologies maîtrisées, entreprises leaders, « écosystème » dynamique dans un marché mondial « en croissance forte), ils sont très clairement issus des travaux des *comités stratégiques de filières* qui associent industriels-pouvoirs publics-partenaires sociaux dans le cadre du CNI (Conseil National de l'Industrie, ex Conférence Nationale de l'Industrie).

Commençons par ne pas gâcher notre plaisir : ces 34 propositions ont le mérite d'exister et de porter sur des projets à vocation concrète pouvant ouvrir des perspectives industrielles dans leur domaine (leur impact est même généreusement évalué par la société Mc Kinsey à quelques 500 000 emplois nets créés ou non détruits). Il faut saluer cette volonté de désigner des domaines et des pistes d'actions concertées (industriels, GE/PME, recherche, Pouvoirs publics, partenaires sociaux).

Il serait nécessaire de reprendre les projets un par un pour en évaluer l'intérêt, la portée et le degré de réalisme (« avion électrique », « navires écologiques », « satellites à propulsion électrique », « logiciels et systèmes embarqués », « hôpital numérique », etc.). Ce n'est pas l'objet de cette courte note.

En revanche il est difficile de ne pas remarquer que ces 34 plans d'action ont été rendus publics presque en même temps que les 7 domaines d'« innovations majeures » de la Commission Lauvergeon (« Innovation 2030 ») de façon non coordonnée. Rappelons ces 7 « domaines » : « stockage d'énergie », « recyclage des matières premières », « valorisation des richesses marines », « chimie du végétal », « médecine individualisée », « innovation au service de la longévité », « valorisation des données ». Si ces 7 domaines peuvent recouper partiellement les 34 projets d'action du Ministère, ce n'est pas de façon concertée. Les 34 projets sont élaborés autour d'atouts nationaux présumés (à un horizon de 10 ans), les 7 domaines autour de « besoins sociétaux » (à un horizon de près de 20 ans : 2030).

Le Président de la République, en présentant les 34 plans d'action, avait pris soin de les situer dans une trame plus vaste, reprise par le ministre, sous la forme de trois « transitions » (transition écologique et énergétique, transition numérique et digitale, transition technologique et sociétale).

Au début de l'année un communiqué du Conseil des ministres (en date du 30 janvier 2013) présentait « la nouvelle stratégie de filières industrielles du gouvernement » en trois « volets » : les filières où la France a *aujourd'hui* des positions fortes (Industrie agroalimentaire, chimie, santé), « en avance » (nucléaire, aéronautique, éco-industries, mode et luxe) ou menacées (automobile) ; les filières « *de demain* » (transition énergétique et écologique, numérique, santé et alimentation, sécurité) ; les filières « *d'après-demain* » reposant sur des « innovations de rupture » et la maîtrise de « technologies-clés dans lesquelles il est nécessaire d'investir dès aujourd'hui » pour « fonder le renouveau productif de la France dans quinze ans et au-delà ».

Par ailleurs le rapport Gallois, rendu fin 2012, dont le gouvernement a déclaré faire sa bible en matière industrielle, appelle avant tout et avec force à une « montée en gamme » de l'industrie. Montée en gamme qui devrait s'appuyer sur quatre facteurs principaux : l'investissement (le crédit d'impôt, ou CICE, qu'il propose étant supposé engendrer « un choc de compétitivité » et un « choc de confiance ») ; une formation initiale et continue « répondant aux besoins de l'industrie » ; un financement dédié ; enfin des « solidarités de filières » et des « solidarités territoriales ». Un « nouveau pacte social » conduisant à faire entrer des représentants des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises devrait venir renforcer et compléter cette « montée en gamme » industrielle.

1.2. MAIS OÙ CELA NOUS MÈNE-T-IL ?

Ce ne sont donc ni les outils, ni les dispositifs de coordination ou les cadres de concertation, ni les projets qui manquent : leur abondance donnerait plutôt le tournis ! Comment articuler les 77 pôles de compétitivité, les 13 ou 14 comités stratégiques de filières, les 34 plans d'action et les 7 domaines d'innovation majeure ?

Ce ne sont pas non plus les approches et les cadres conceptuels qui sont absents : tantôt sont privilégiés les atouts des entreprises ou de l'écosystème national (34 plans d'action), tantôt les « besoins sociétaux » (commission Lauvergeon), tantôt l'horizon des actions (aujourd'hui, demain, après-demain) ou la nature des mutations de l'appareil productif (Conseil des ministres de janvier 2013), tantôt encore un objectif de positionnement dans les

chaînes de valeur (« montée en gamme » du rapport Gallois)¹. Cette multiplicité des approches reflète, certes, la complexité déconcertante du monde réel, mais elle rend malcommode l'exercice consistant à connaître et à comprendre : d'une part ce que sont en dernier ressort les objectifs visés ; d'autre part ce qui guide l'action gouvernementale et le rôle propre que s'assignent les Pouvoirs publics.

S'agissant des *objectifs*, ce qui semble commun à toutes ces approches, c'est leurs *fondements technologiques* : ils sont centrés autour de la maîtrise actuelle ou future de technologies et de savoir faire d'ordre technologique (montée en gamme, technologies-clés, innovations de rupture, etc.). La politique industrielle ainsi envisagée est présentée et conçue avant tout comme une politique d'offre, comme le précise le ministre du redressement productif en présentant les 34 plans industriels qui visent à « construire une offre industrielle française nouvelle et compétitive, capable de gagner des parts de marché en France et à l'international ».

Si l'horizon de l'action est court, on ne peut qu'approuver : cela paraît utile et raisonnable, indispensable même. Mais si le gouvernement prétend viser plus loin (« demain » et « après-demain » selon le communiqué du Conseil des ministres de janvier 2013, horizon 2030 pour la commission Lauvergeon) on est en droit de se demander si la politique industrielle peut être ainsi réduite à l'amélioration de l'offre et de ses contenus technologiques. La commission Lauvergeon part, il est vrai, de la considération de « besoins sociétaux ». Mais les 7 domaines identifiés ne sont pas croisés, pour l'instant, avec les filières et les plans d'action industriels. On a donc d'un côté des politiques de filières et des projets limités à des objectifs d'amélioration locale de l'offre industrielle, de l'autre une vision de besoins sociétaux qui ne rencontrent pas, pour le moment, ces politiques d'offre. D'où le sentiment d'une profusion d'approches qui ne permettent pas de définir ou de reconnaître des priorités, une articulation et une hiérarchie dans ces nombreux programmes d'action.

S'agissant de la *méthode*, le rôle des pouvoirs publics semble principalement conçu comme une *fonction d'animation* en vue d'améliorer la concertation entre les divers partenaires (économiques et technologiques), rivaux ou complémentaires, dans le but d'améliorer la construction de l'offre dans sa diversification économique, sa structuration technologique et, bien sûr, ses soubassements techno-sociaux (formation, infrastructures, normes et réglementation). Cette fonction est nécessaire, mais elle ne permet pas de sortir des insuffisances précédentes : quel cap, quels objectifs, quelles priorités, quelles interactions entre choix productifs et choix sociétaux ? Ces interactions sont particulièrement fortes et évidentes dans les choix énergétiques, mais dans bien d'autres domaines aussi : en vérité, d'une manière ou d'une autre, dans presque tous les domaines. Dans le domaine énergétique l'évocation d'une « transition écologique et énergétique » semble surtout permettre d'éviter ou de d'ajourner d'indispensables débats démocratiques.

En fait la méthode adoptée ne permet pas de dépasser de simples logiques d'offre. En réunissant autour de la table des partenaires de l'offre ayant à affronter les mêmes marchés mondiaux, on peut espérer un peu plus de concertation, une vision élargie des marchés, de leur évolution. On peut espérer aussi susciter d'éventuelles coopérations, des investissements

¹ On pourrait encore ajouter la segmentation proposée par le rapport Mac Kinsey sur l'industrie française : industries fondées sur « *des avancées scientifiques et techniques* » (pharmacie, chimie de spécialité, médical, logiciels, etc) ; industries de « *développement de systèmes complexes* » (aéro, ferroviaire, nucléaire, etc) ; industries fondées sur des « *économies d'échelle et l'excellence* » (matières premières, énergie, services informatiques, etc) ; industries « *d'innovations tirées par la demande* » (auto, IAA, biens de consommation, etc).

mieux coordonnés, une offre plus large, mieux adaptée et peut-être améliorée. Ce n'est pas négligeable et très probablement utile, mais il ne peut pas en résulter autre chose que de simples améliorations locales, indépendantes : on renonce à des synergies plus amples, à des convergences plus larges et, plus encore, à des choix sociétaux. L'État se donne un rôle de catalyseur des coopérations inter-entreprises. *Il aide les entreprises à mieux faire leur travail d'entreprises, c'est bien : mais fait-il pour autant son travail d'État ?*

La fonction d'animation de l'État est plutôt bienvenue : elle provoque du frottement, des rencontres et de l'échange, d'éventuelles convergences et plus de coordination. On en attend d'excellentes idées et d'utiles coopérations permettant d'améliorer tel fragment de filière, tel segment d'offre. Tant mieux. Mais peut-on attendre aussi que de ce mode d'agitation naisse par génération spontanée des convergences plus larges, des reconnections mieux préparées, peut-être plus audacieuses, entre offre et demande, entre dépense publique et dépense privée, entre industrie et société ? La « politique industrielle », surtout si elle vise à préparer d'amples mutations, peut-elle être réduite à la seule addition d'une multitude d'améliorations « locales » de segments d'offre particuliers ? Le plan d'action « Hôpital numérique » par exemple doit-il seulement viser, comme il est annoncé, « le développement de l'ensemble des outils numériques liés à la santé » dans une simple logique d'amélioration de l'offre nationale participant à « l'e-santé » ou doit-il aussi s'inscrire dans une politique plus large et plus longue : celle d'une réorganisation des relations entre patients et structures médicales, entre médecine hospitalière et urbaine, entre professions médicales, c'est-à-dire une politique à long terme de la santé ?

L'État ne peut se contenter d'accompagner l'offre, ses améliorations et les marges des entreprises. Une « politique industrielle » doit être plus qu'un accompagnement : une politique industrielle est avant tout *une politique* ! Elle doit aussi contribuer à penser la place de l'industrie dans la société, à repenser et à réorganiser les relations entre industrie et société.

2. QUELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE ?

Que peut bien être la politique industrielle d'un gouvernement dans un monde ouvert ? La question mérite d'être posée, et il n'est pas sûr que nos gouvernants lui apporteraient une réponse unanime.

Les décennies passées ont connu le plan calcul, le plan nucléaire, le plan télécom, le plan aéronautique, etc. Quels qu'aient leurs résultats directs, les fonds publics qui y ont été investis ont généré l'acquisition de grands savoir-faire et structuré une pléiade d'entreprises autour des grands donneurs d'ordre. Pourquoi ne pas adapter au monde d'aujourd'hui cette logique qui a eu dans le passé des effets positifs ? Tel semble le raisonnement sous-jacent aux « 34 plans de reconquête » d'Arnaud Montebourg présentés le 12 septembre 2013 par le Président de la République.

Les libéraux perçoivent cette volonté comme une nostalgie néo-colbertiste « inadaptée à la réalité darwinienne de l'innovation contemporaine »². Ils y voient une intervention qui gaspillerait les deniers publics et nuirait au développement économique en freinant l'innovation, en privilégiant les acteurs en place et en « mettant en veilleuse la concurrence »³.

² A. LANDIER & D. THESMAR, *Politique industrielle : halte à la nostalgie ! Le vide doctrinal du néo colbertisme*, Tribune dans *Le Monde* du mercredi 25 septembre 2013 page 20

³ Ibid.

L'État doit selon eux se cantonner à l'équipement du pays en infrastructures actuellement non rentables telles que la fibre optique et à la recherche fondamentale ; on attend de lui qu'il fournisse « un cadre fiscal et réglementaire stable et simplifié » et qu'il finance « des emplois de service pour les travailleurs peu qualifiés »⁴.

Si les « plans de reconquête » posent question comme l'ont indiqué les pages qui précèdent, nous ne pouvons pas nous contenter de la dénonciation sommaire qu'en font les libéraux. Nous devons tenter de discerner ce que peut être une stratégie industrielle à une échelle nationale dans un pays membre de l'Union européenne.

Pour commencer, qu'est-ce qu'une stratégie industrielle pour une entreprise ? C'est un projet sur plusieurs années, servant de cadre aux décisions quotidiennes, aux informations fournies aux actionnaires et à la gestion du dialogue social avec les institutions représentatives du personnel ; un projet glissant, c'est-à-dire remis à jour à périodicité courte ; portant sur les activités de recherche, d'industrialisation, de production et de commercialisation. Ce projet est construit à partir des domaines dans lesquels l'entreprise détient des avantages concurrentiels soit par sa maîtrise technologique, soit par son contrôle de certains marchés, soit par son intensité capitalistique dans les secteurs exigeant un fort ticket d'entrée. Le repérage des points forts de l'entreprise est croisé avec ce qu'on peut conjecturer des évolutions des marchés et particulièrement des marchés en croissance.

Cette vision traditionnelle de la stratégie a été bousculée par la mondialisation et la montée des compétiteurs issus des pays émergents. La visibilité s'est réduite, ou plus exactement l'imprévisibilité a considérablement crû, obligeant le chef d'entreprise à être en permanence sur le front, à la fois pour tenter de saisir les opportunités commerciales et pour essayer de percevoir les signaux faibles du marché ou des technologies balbutiantes, signaux faibles qui peuvent très rapidement devenir des coups de tonnerre bouleversant la donne industrielle. Cette imprévisibilité sert d'argument à ceux qui taxent d'obsolète l'ancienne démarche stratégique et lui substituent « la réalité darwinienne de l'innovation contemporaine ».

L'innovation, désormais maître-mot, n'efface toutefois pas les conditions antérieures de la construction de la stratégie autour de l'analyse des avantages concurrentiels et du repérage des marchés en croissance et des signaux faibles des marchés futurs. Mais elle oblige à introduire un nouveau facteur dans les paramètres de la construction d'une stratégie industrielle : une recherche portant sur les usages nouveaux auxquels pourraient être affectés les technologies et les savoir-faire déjà maîtrisés par l'entreprise, car les innovations sont désormais autant des innovations d'usage que des innovations proprement technologiques.

Une nation peut-elle se doter d'une stratégie industrielle de la même manière qu'une entreprise ? La réponse est évidemment négative. La stratégie industrielle des entreprises est mondiale et ne peut se limiter aux frontières. Sont obsolètes les recettes qui ont pu fonctionner au temps de Colbert et au temps de Pompidou, fondées sur une relative autarcie et sur la puissance financière d'un État acheteur. En outre il n'y a aucune ressemblance entre les moyens d'intervention d'une direction d'entreprise, reposant sur l'autorité reconnue à son dirigeant, et les moyens d'intervention d'un État : celui-ci n'a tout au plus qu'une influence marginale sur les stratégies de ses entreprises, qui sont conduites par des finalités diverses,

⁴ Ibid.

conquête de marchés, imposition de technologies propriétaires, rentabilité financière, etc., et qui n'ont pas pour finalité propre le développement du territoire national.

Il est toutefois légitime que les citoyens d'un territoire veuillent le développement de leur territoire et attendent de leur gouvernement qu'il ait une stratégie de développement pour valoriser les savoir-faire du territoire et les investissements publics et privés dont il s'est doté, et pour assurer ainsi au territoire une certaine capacité d'autonomie.

À cet égard, le listage opéré par le document « 34 plans de reconquête » n'est pas inutile pour rappeler aux citoyens que notre territoire national dispose de savoir-faire parmi lesquels certains peuvent être porteurs d'avenir.

Une stratégie de développement de territoire ne peut toutefois s'arrêter au listage de ces savoir-faire. Elle devrait se poursuivre par leur évaluation : constituent-ils des avantages concurrentiels ? Répondent-ils à des marchés en croissance ? Ces conditions sont nécessaires pour légitimer l'engagement de la nation à investir dans ces domaines.

Le gouvernement d'une nation a ensuite la responsabilité de mettre les moyens du territoire au service des domaines dans lesquels il aura décidé d'investir. De la même manière qu'il appartient à une direction d'entreprise de mettre ses moyens internes en cohérence avec ses objectifs stratégiques, il appartient à un gouvernement national d'établir sur le territoire des cohérences :

- une cohérence entre l'action économique nationale et l'action économique des collectivités territoriales,
- une cohérence entre une production et l'existence d'un marché solvable⁵,
- des mesures fiscales qui ne fournissent pas une injonction contradictoire avec ses intentions de développement,
- des réglementations conformes à ces mêmes intentions ; à titre d'exemple, les discours anti-OGM se sont trouvés en contradiction avec le développement de la recherche agronomique qui était un des facteurs-clés de succès de la France, et ont conduit à la quasi-disparition en France des recherches dans la biotechnologie végétale,
- une stratégie de l'emploi en cohérence avec le projet d'excellence. Depuis vingt ans, la France, pensant favoriser ainsi le plein-emploi, a choisi de subventionner les bas salaires : 30 milliards y étaient affectés, et le Crédit d'impôt compétitivité emploi, CICE, a encore ajouté 20 milliards. Est-ce en ligne avec une stratégie qui vise à faire de nos industries des acteurs d'excellence ?,
- des mesures contribuant à renforcer l'importance du maintien et du développement des savoir-faire collectifs. Ce qui conduirait non seulement à renforcer les possibilités de chômage partiel quand arrivent des difficultés conjoncturelles, mais aussi à renforcer la responsabilité des entreprises sur la construction et le maintien des savoir-faire collectifs de leurs équipes – et non pas seulement de leurs salariés pris individuellement.

En plus de la cohérence interne des moyens pour soutenir les investissements choisis, le gouvernement français a une responsabilité particulière née de l'appartenance de notre pays à l'Union européenne. Nous sommes un élément d'un ensemble européen au sein duquel nous

⁵ On a ainsi pointé le fait que la rénovation thermique des bâtiments nécessite des industriels fournisseurs mais également des moyens financiers chez les propriétaires de bâtiments.

sommes à la fois solidaire – lois communes, monnaie commune et recherche commune d’une indépendance continentale stratégique – et concurrent des autres pays de la même manière que sont concurrents les établissements d’une grande entreprise. Or que demandent à leur directeur les salariés d’un établissement d’une grande entreprise ? Qu’il se fasse entendre auprès du siège de l’entreprise pour le partage du travail, pour l’obtention des investissements, pour les prix de cession entre établissements, etc. De la même manière, les Français attendent de leur gouvernement que leur soient reconnues par l’Europe certaines spécialisations industrielles, que des investissements leur soient accordés, etc. bref, que notre gouvernement pèse dans la souhaitable élaboration d’une stratégie industrielle pour l’Europe.

Face aux libéraux qui, s’appuyant sur l’imprévisibilité des marchés mondiaux, récusent toute intervention stratégique de l’État, nous pensons donc que l’État a une responsabilité à exercer sur le développement industriel de notre territoire national. Mais elle ne peut se réduire à un listage des domaines dans lesquels nous avons des savoir-faire (document « 34 plans de reconquête ») ni à un repérage des besoins futurs pouvant ouvrir des marchés (document « 7 domaines d’innovations majeures » de la commission Lauvergeon) : l’Etat doit évaluer les capacités concurrentielles de nos savoir-faire, les croiser avec les marchés potentiels, déterminer des objectifs, mettre en cohérence les moyens nationaux avec ces objectifs, et arracher au pouvoir européens les moyens de cette stratégie à l’intérieur de la stratégie des autres acteurs de l’Union européenne.

L’Etat a aussi la responsabilité de lancer des débats sur de grandes questions-clés.

3. PLUSIEURS DÉBATS-CLÉS ABSENTS OU ESQUIVÉS

Un premier débat est relatif à la fameuse « *transition énergétique* ». Cette question est énoncée mais elle n’est pas affrontée : ni dans les 34 plans d’action ni dans les 7 domaines d’innovation majeure. Elle est réduite à des aspects techniques (le stockage de l’énergie désigné comme un des 7 « domaines d’innovation majeure ») ou à des choix très circonscrits (voiture électrique, avion électrique, bornes d’alimentation électrique...) dans les 34 plans d’action. Pourtant les choix énergétiques concernent l’industrie dans son ensemble en tant que grosse utilisatrice d’énergie, donc la plupart des filières industrielles, même si c’est à des degrés divers. Ce débat ne peut être esquivé ou ajourné, abandonné à des lobbies (EDF) ni rapporté à un ou deux critères seulement (la sécurité par exemple) présentés de façon si péremptoire qu’il n’y a plus matière à débat. Avec ou sans nucléaire les coûts de l’énergie vont augmenter. Avec le nucléaire parce que sa prolongation dans des conditions de sécurité acceptables (mais contestées) engendre des hausses très importantes. Sans le nucléaire parce que les coûts des énergies alternatives, durables ou non-durables, sont également élevés. La dimension européenne de ces choix, l’hypothèse d’une concertation ou d’une coordination avec nos principaux partenaires sur des options de très longue période, qui nécessitent des investissements colossaux, est difficile, délicate, contrariée, mais elle semble absente du discours politique comme des thèmes de rencontre avec l’Allemagne ou d’autres.

Un deuxième grand débat concerne *les relations entre développement des connaissances et industrie*. Les tenants d’une haute spécialisation nationale dans la finance et les services de forte valeur ajoutée, bien présents dans les hautes sphères de l’État, négligent ou méconnaissent les innombrables relations entre développement des connaissances et industrie, entre maîtrise des procédés, essor technologique et capacités d’innovation (y compris dans les services). Une société comme STmicroelectronics ne se contente ni de produire, ni de chercher. Elle sait qu’elle ne peut survivre qu’en tenant l’ensemble de la

chaîne : en adossant la production à la recherche et à l'innovation ; mais aussi en tirant parti de ses connaissances fines en matière d'applications industrielles pour orienter et alimenter ses recherches. L'industrie sans capacités de recherche et d'innovation est condamnée à disparaître ou à être relocalisée. La recherche apporte des connaissances mais elle n'apporte des emplois qu'à ceux qui sont capables d'en exploiter les applications.

Un autre débat, qui n'est pas spécifique à l'industrie, commence à prendre une place nouvelle dans ce pays : celui qui porte sur *l'entreprise*, le fonctionnement et le développement des organisations productives. Cette question est absente des 34 plans d'action mais aussi (ce qui est plus surprenant) des préoccupations « sociétales » de la commission Lauvergeon : elle ne semble pas percevoir les tensions et les malaises dans le travail engendrés par le déséquilibre en faveur des actionnaires, l'extension corolaire de formes perverses de despotisme et de « *sur-management* » et la perte de sens (du travail) qui en résulte. S'il y a probablement eu un excès de « culture d'ingénieur » dans les grandes industries françaises dans l'époque triomphante d'après-guerre (et avant), il y a aujourd'hui un excès strictement inverse d'une culture managériale pathologique qui, vouée et dévouée aux exigences actionnariales, perd de vue la nécessité de donner aussi du sens au travail, le sens du travail.

La question des relations entre les grands groupes et les PME exige aussi une clarification. Les discours publics accordent une haute priorité aux PME et aux ETI, enfants chéris des gouvernements successifs parce qu'elles sont ou seraient les principales créatrices d'emploi. Cette primauté sans cesse affirmée est contredite dans les faits par les relations quotidiennes étroites avec les grandes entreprises et les grands groupes présents sur le territoire national. Mais surtout elle ne permet pas de pointer la vraie question qui est celle de *l'articulation entre grandes, moyennes et petites entreprises*. Il ne s'agit pas d'opposer les unes aux autres mais d'améliorer leurs relations dans l'intérêt des unes et des autres (meilleure visibilité et capacité d'élaboration stratégique pour les unes, tissu productif de meilleure qualité et filières productives plus compétitives pour les autres). Comment passer de la sous-traitance à la « co-traitance » ?

Les 34 plans d'action de « la nouvelle France industrielle » n'abordent ni de près ni de loin les questions relatives aux *formations industrielles*, initiales ou continues, aujourd'hui cruciales et urgentes (rappelées dans le rapport Gallois) lorsque de nombreux secteurs d'activité industriels peinent à recruter les professionnels dont ils ont besoin pour remplacer les partants des générations nombreuses d'après-guerre. La régionalisation de l'AFPA et celle du CNAM accentuent le mal : elles montrent ici leurs limites et leurs insuffisances pour de nombreux métiers en mal de formation, dont l'offre est mal répartie sur le territoire ou le financement mal réparti entre Régions.

Il peut paraître surprenant qu'on ne parvienne pas à mieux assurer le *financement des entreprises industrielles de taille petite ou moyenne*. Si l'industrie contribue à environ 12 % de la valeur ajoutée nationale aujourd'hui, la petite industrie ne représente que quelques points (ce n'est pas un effort hors de portée !), alors que son impact économique sur l'emploi ou sur la dynamique d'innovation est beaucoup plus élevé. Ces entreprises, qui n'ont pas d'accès aisé aux marchés financiers, ont besoin de structures de financement (nationales ou locales) compétentes donc spécialisées. La création de la BPI va dans ce sens. Mais elle ne suffit pas. Peut-on envisager de mettre en place, en liaison avec le système bancaire, des instruments, des structures et des pratiques financières adaptées et dotées des ressources nécessaires ?

Les activités de type « transversal » sont peu présentes dans les 34 plans d'action comme dans les 7 domaines d'innovations « majeures ». Ainsi les nanotechnologies, évoquées comme « axe prioritaire de la politique industrielle », ne font l'objet d'aucun projet concret identifiable, tandis qu'un plan « robotique » se limite à des déclarations d'intention. Les complémentarités entre vastes programmes de réaménagement (programmes d'urbanisme, liens métropoles-campagnes, etc.) ne sont pas envisagées avec le souci de leur traduction industrielle. Il en va de même pour le « plan d'action » portant sur la « rénovation thermique des bâtiments » qui affirme de façon intrépide que la filière française est « prête » tout en se proposant de « structurer l'offre industrielle française » (qui en aurait donc besoin) sans autre précision.

La « nouvelle France industrielle » est supposée s'appuyer sur les atouts de l'industrie française. La puissance de *l'industrie française des IAA* est bien connue, mais c'est un colosse aux pieds d'argile. La conjoncture actuelle vient nous rappeler que cette industrie a, elle-aussi, besoin d'évoluer, de s'adapter à la concurrence mondiale en liaison avec l'agriculture et l'élevage. Un plan d'action rencontre cette question (sans l'aborder vraiment) mais l'envisage sous le seul angle de la consommation (« Produits innovants pour une alimentation sûre, saine et durable »). Il ne propose ni ligne ni perspective d'action sauf à « réduire la part d'intrants comme le sel et le sucre » ou à « améliorer la qualité des aliments », etc. Il n'indique pas non plus sur quels acteurs (ils sont pourtant nombreux et parfois puissants) il compte s'appuyer pour rénover la filière française : comment et sur quoi construire des coopérations ou des convergences ?

Un dernier thème très important régulièrement oublié dans les débats concerne la *politique industrielle « implicite »* de notre pays. Les ressources rares de l'argent public sont depuis plusieurs décennies employées à procurer un avantage considérable et durable aux entreprises utilisatrices de personnes peu qualifiées et mal payées : les allègements de charge sur les salaires proches du SMIC coûtent chaque année environ 30 milliards d'Euros au budget de l'État. Ces dispositions qui pouvaient se justifier dans le court terme (comment rendre employables des personnes sans véritable professionnalité et supposées peu productives ?) ont des effets pervers lorsqu'elles durent. Elles donnent en effet un avantage important et durable aux activités peu qualifiées, à l'absence de formation qualifiante et aux choix d'organisation productive recourant à ce type de main d'œuvre. Il devient indispensable de s'interroger sur l'opportunité de poursuivre la même politique (surtout lorsqu'on tient en même temps de fracassants discours sur la qualité de la production, la « montée en gamme » ou le développement de services à haute valeur ajoutée). Malheureusement le nouveau CICE (Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi) a été ainsi conçu (allègements supplémentaires évalués à 20 milliards supplémentaires sous forme de déductions d'impôts pour les entreprises employant de la main d'œuvre payée aux alentours du SMIC) qu'il vient encore accentuer cette distorsion et les effets pervers qu'elle engendre ! Il est temps, il est grand temps d'examiner collectivement les conséquences de ces choix réitérés et redondants qui tirent l'économie française vers le bas : comment éviter de faire toujours les mêmes choix, dans le même sens, et même de les empiler (avec le CICE en plus désormais !) ? On sait qu'à long terme les activités qualifiées ouvrent un espace économique à celles qui le sont moins (à la distribution de pizzas par exemple, pour aller vite) tandis que l'inverse n'est pas vrai ! Ne faut-il pas envisager sérieusement de changer d'orientation : comment éviter de subventionner systématiquement les entreprises qui recourent à un travail sous-payé et durablement sous-qualifié ? Comment faire des choix fiscaux moins défavorables à l'industrie et aux activités qualifiées ? Peut-on réfléchir à une transition progressive qui incite un peu plus les entreprises à former, un peu moins à mal payer ?

Enfin un dernier débat concerne la place et le rôle des différents acteurs de la politique industrielle.

4. QUI CONDUIT OU DEVRAIT CONDUIRE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ?

Commençons par une observation sur les 34 propositions du plan de « Nouvelle France industrielle » : elles sont fondées sur un principe de concertation et de coordination d'acteurs. Ces acteurs sont évidemment nationaux. Mais étrangement leurs projets, leurs programmes de coopération, supposés s'inscrire dans un espace économique mondialisé, ne semblent pas prendre en considération l'existence d'autres acteurs. Que font les autres dans d'autres pays, d'autres régions du monde, que préparent-ils, quels projets concoctent-ils ? Comment être compétitifs, comment développer des avantages concurrentiels ou mettre en commun des ressources, sans nouer des coopérations avec d'autres en Europe et ailleurs, ou au moins prendre en considération leurs stratégies ? Ces préoccupations ne sont pas exposées dans les plans d'action et leur absence est inquiétante : comment faire, comment construire des stratégies interactives, des projets qui prennent en compte ce qui se prépare ailleurs, qui tiennent compte des stratégies des autres ?

Bien sûr les acteurs nationaux impliqués dans ces plans (comités de filières de la CNI par exemple) savent bien que le monde extérieur existe : ils sauront en tenir compte dans leurs échanges et dans l'élaboration de leurs projets. Il demeure surprenant que le document de synthèse du Ministère tisse une vaste toile et élabore tant de projets sans les situer dans l'arène (si mouvementée) dans laquelle ils vont essayer de trouver leur place !

Mais il n'y a pas que les autres acteurs externes. Il y a aussi d'autres acteurs intérieurs. Ce sont les acteurs territoriaux. Les industries sont toujours territorialisées et le sont souvent très fortement (l'aéronautique et le sud-ouest, l'automobile et le nord-est ou la vallée de la Seine, les nanotechnologies et Grenoble, etc.). L'engagement des acteurs territoriaux, leurs stratégies propres, les ressources de toute nature qu'ils sont capables de rassembler et de mettre en œuvre (en matière de formation, de recherche, ou de réseaux d'entreprises...) pèsent très fortement sur la capacité concrète de construire, de positionner et de développer de « bons » projets. Les pôles de compétitivité avaient été conçus et organisés pour partie autour de ce fil conducteur. De façon parfois trop systématique. Des réajustements ont été nécessaires. Il reste que cette dimension est essentielle dans la construction des apports d'acteurs et dans leur combinaison. L'État n'est pas seul : il a des partenaires, et aussi des partenaires publics, parfois plus compétents ou mieux placés, parfois complémentaires. Comment articuler stratégies nationales et territoriales, comment combiner leurs objectifs et leurs moyens ?

On est obligé enfin de se demander qui conduit ou devrait conduire la politique industrielle :

- le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective est un lieu de débat et de confrontation. Il a vocation à les conduire et à les organiser, à dessiner des perspectives, à proposer des lignes d'action d'ensemble. On a vu que les uns (débat et confrontations) comme les autres (lignes d'action d'ensemble) manquent très fortement dans le déploiement actuel vif mais brouillon. Il a donc un rôle important à jouer. Cela suppose cependant qu'il commence par clarifier ses propres positions sur la place de l'industrie dans la vision prospective qu'il promeut ;

- le Commissariat Général à l'Investissement, qui a l'avantage de mobiliser les ressources du « grand emprunt », est un partenaire important de la politique industrielle, qu'il peut contribuer à mettre en œuvre, mais n'a ni la vocation ni les moyens d'assumer une autre fonction ? ;
- le Conseil national de l'Industrie (ex-Conférence Nationale de l'Industrie) joue un rôle moteur, et même décisif, dans la concertation industrielle. Bien placé et organisé à cette fin, il le joue bien mais il n'est pas un lieu où peuvent être décidés les grands choix stratégiques, surtout lorsqu'ils doivent trancher entre des intérêts ou des visions contradictoires ? ;
- la Banque Publique d'Investissement détient la clé de ressources financières importantes mais elle a ses critères propres, une doctrine à élaborer, des impératifs financiers à respecter. Elle peut inscrire dans son action et dans ses choix des critères venus d'ailleurs mais pas s'y substituer ;
- le Ministère du redressement productif aurait vocation à jouer un rôle fédérateur éminent dans l'élaboration et l'animation d'une politique industrielle. Il s'emploie à le faire. Mais, nouvellement créé, il n'a pas encore l'expérience, les compétences et les forces pour y parvenir. D'autant plus qu'il est sans cesse obligé de courir éteindre de nouveaux incendies. Par ailleurs, logé au Ministère de l'Économie et des Finances et placé en pratique sous sa tutelle, il n'a ni l'autorité ni les ressources ni l'indépendance qui le lui permettrait.

En conclusion il reste encore du chemin à parcourir pour passer de propositions industrielles bienvenues mais dispersées à des orientations d'ensemble offrant une vision, proposant une méthode, ouvrant des perspectives, préparant des convergences motrices. Deux étapes nous paraissent indispensables pour y parvenir.

Tout d'abord mettre sur la table les questions-clés laissées de côté, celles énoncées ci-dessus en particulier, et ouvrir les débats qu'elles supposent. C'est le rôle du nouveau Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, sous réserve qu'il accepte de jouer le jeu du renouvellement industriel

Ensuite désigner un vrai chef d'orchestre avec de vraies compétences, de vraies ressources et une véritable autorité. Indépendant donc du ministère de l'Économie et des Finances ! Un ministère de l'Industrie (et non du seul « redressement productif ») donc de plein exercice. Il y a aujourd'hui des partitions intéressantes, des musiciens qui s'entraînent : on attend encore l'orchestration et les lignes symphoniques...

En somme il faut se réjouir de la bonne nouvelle : le gouvernement se préoccupe sérieusement de l'avenir de notre industrie ! Mais cette heureuse préoccupation et la façon dont le gouvernement prend en charge ce souci soulèvent encore de très nombreuses et difficiles questions. Nous nous efforçons de les examiner de façon systématique dans cette note Lasaire. En espérant qu'elles contribueront à faire évoluer les nombreuses actions industrielles engagées par ce gouvernement vers ce qui pourrait devenir une politique industrielle, que nous appelons de nos vœux !

ANNEXE

CINQ DOCUMENTS À FINALITÉ STRATÉGIQUE

1. Denis RANQUE, Étude « Technologies clés 2015 », remise au Ministre de l'Industrie le 15 mars 2011.
(http://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/110315techno_cle_s2015.pdf)
2. Le Communiqué gouvernemental du 30 janvier 2013 (Texte ci-dessous).
(<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-nouvelle-strategie-de-filieres-industrielles>)
3. Les 34 « plans » d'Arnaud MONTEBOURG, présentés le 12 septembre 2013 par le Président de la République.
(<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/34-plans-de-reconquete-pour-dessiner-la-france-industrielle-de-demain>)
4. Anne LAUVERGEON et la commission de l'innovation, 7 propositions partant d'une attente sociétale (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000682-un-principe-et-sept-ambitions-pour-l-innovation>), document rendu public dans les premiers jours d'octobre 2013.
5. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (www.strategie.gouv.fr), document rendu public aux environs du 10 octobre 2013.

LE COMMUNIQUÉ GOUVERNEMENTAL DU 30 JANVIER 2013

Le ministre du redressement productif a présenté la nouvelle stratégie de filières industrielles du Gouvernement.

Cette stratégie doit permettre de construire la carte de la France productive des années 2020, en tirant le meilleur parti de ses atouts, avec un État partenaire des entreprises, au service d'une politique industrielle ambitieuse et renouvelée.

Installé le 5 février prochain, le nouveau Conseil national de l'industrie s'attachera à élaborer, avant la fin du premier semestre, des contrats partenariaux de filières. Incarnation d'une politique industrielle solidaire qui privilégie le «donnant-donnant», les contrats des douze filières industrielles actuelles comporteront des engagements réciproques de l'État et des industriels. Ce premier volet de la politique de filières vise à renforcer celles qui, comme l'automobile, connaissent actuellement des mutations fortes liées à la compétition mondiale ou aux évolutions technologiques, à maintenir et développer les filières essentielles où la France a des positions fortes comme les industries agroalimentaires, chimiques ou de la santé, et aussi à renforcer l'avance dont dispose le pays, dans des filières telles que le nucléaire et l'aéronautique, les éco-industries ou encore le secteur de la mode et du luxe.

Le deuxième volet de la politique industrielle du Gouvernement consiste à faire émerger les filières de demain, celles qui vont employer de nouvelles compétences, relancer l'investissement et changer le visage de la France. Certains des défis auxquels les filières de demain doivent répondre sont déjà identifiés : transition énergétique et écologique, numérique, santé et alimentation, et sécurité. Pour ces filières, le Gouvernement organisera au premier semestre une consultation pour retenir les initiatives industrielles prioritaires pour le quinquennat. Il a d'ores et déjà annoncé le programme de la voiture propre, qu'elle soit électrique, hybride ou à très basse consommation (2 litres/100km).

Enfin, le troisième volet de la politique industrielle de filières consiste à préparer l'industrie d'après-demain. La réorientation du programme d'investissements d'avenir permet le lancement, dans le cadre de la Banque publique d'investissement, d'un programme d'innovation de rupture. Au delà, un comité issu des mondes de l'entreprise et de la recherche proposera au Gouvernement, en liaison avec le commissariat général à l'investissement, les technologies clés dans lesquelles il est essentiel d'investir dès aujourd'hui car elles constituent les outils dont la maîtrise permettra de fonder le renouveau productif de la France dans 15 ans et au-delà.