

## Quand l'Etat prétend aider l'industrie, ou le baiser du Vampire

### Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Introduction .....   | 2  |
| Quand l'Etat détruit l'industrie française .....   | 3  |
| Un climat fiscal et réglementaire profondément défavorable au développement industriel .....     | 3  |
| Une attrition de la base industrielle .....  | 4  |
| Des politiques industrielles brouillonnes et inefficaces.....                                    | 5  |
| Un renouveau de la politique industrielle au cours des 15 dernières années .....                 | 5  |
| Les cinq impasses des politiques industrielles d'aujourd'hui .....                               | 6  |
| Des programmes à l'efficacité incertaine et à l'évaluation difficile. ....                       | 10 |
| Des conséquences économiques et sociales dramatiques .....                                       | 11 |
| Les conséquences économiques .....   | 11 |
| Les conséquences sociales .....  | 12 |
| Conclusion : une économie du Diable .....  | 13 |
| Annexes.....   | 14 |
| Annexe 1 : les différentes formes de politique industrielle depuis le début des années 2000..... | 14 |
| Annexe 2 : La chanson des cent bureaucraties.....  | 16 |

## Introduction

Nous assistons en ce moment à un déluge d'annonces fracassantes sur lancement de nouveaux programmes et de nouvelles aides publiques destinés, paraît-il, à favoriser le développement de l'industrie française.

Mais, EN MEME TEMPS, notre industrie ne s'est jamais plus mal portée, et ce syndrome de désindustrialisation, à l'œuvre depuis un demi-siècle, est en train de s'accélérer de manière spectaculaire.

Alors, que se passe-t-il ?

Simplement que cette tendance longue à la désindustrialisation constitue en fait la conséquence logique et fatale, quoiqu'indirecte et donc plus ou moins dissimulée, d'un climat structurellement défavorable aux entreprises créé par l'Etat...

... Celui-ci tendant alors de remédier à un désastre qu'il a lui-même provoqué en lançant toutes sortes de programmes d'affichage, dispendieux et brouillons, qui ne parviennent pas à juguler l'hémorragie quand ils ne l'aggravent pas...

.. Avec des conséquences économiques et sociales tragiques, elles-mêmes prétextes au lancement de nouvelles politiques sociales palliatives ne palliant en fait rien du tout malgré leur coût une nouvelle fois exorbitant.

Reprenons chacun de ces trois points, en nous appuyant notamment sur les données et les analyses du récent rapport de France Stratégie, [les politiques industrielles en France](#).

## Quand l'Etat détruit l'industrie française

Depuis 50 ans, les grands choix politiques de l'Etat et les modes d'interventions publics ont créé un climat défavorable au développement de l'industrie en France, entraînant un effondrement progressif de notre base productive.

Un climat fiscal et réglementaire profondément défavorable au développement industriel

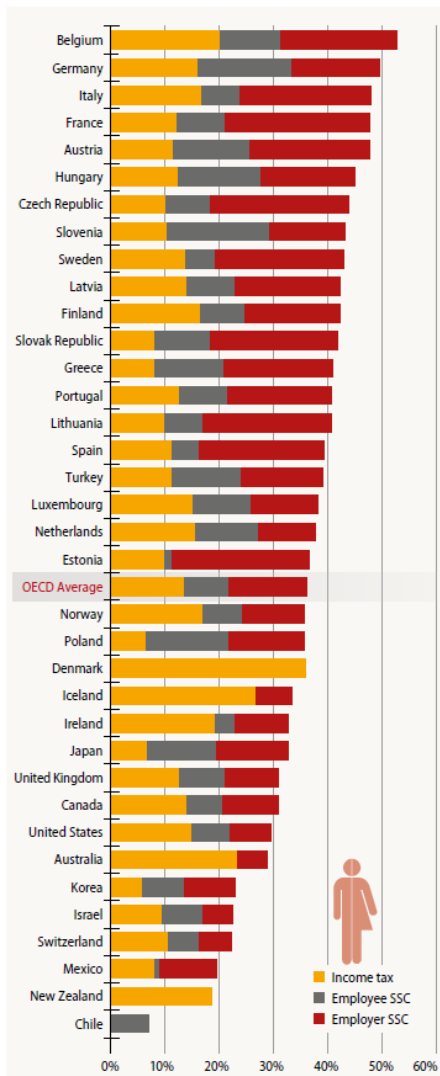
Cette situation néfaste se manifeste notamment :

- **Par la politique d'ouverture au libre-échange mise en œuvre au niveau de l'Union européenne et de l'OMC, et qui a conduit au démantèlement progressif des protections douanières.** Une politique qui aurait pu avoir les bénéfices attendus par les théoriciens du libre - échange (concurrence stimulant la baisse

des prix pour le consommateur, spécialisation des pays dans les domaines où leurs avantages comparatifs sont les plus forts, etc.) si elle s'était faite de manière équitable. Mais, dans les faits, elle a conduit à exposer sans protection l'industrie française à la concurrence d'entreprises étrangères (chinoises notamment ...) qui n'étaient absolument pas soumises, ni à la même pression fiscale, ni aux mêmes contraintes réglementaires (cf. infra). Un handicap encore aggravé par une politique de l'euro fort qui a dégradé la compétitivité-prix de nos exportations.

Figure 1

FIGURE 1. INCOME TAX PLUS EMPLOYEE AND EMPLOYER SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS, 2018  
As % of labour costs



- **Par la hausse considérable, puis le maintien à un niveau excessivement élevé par rapport à la plupart de nos concurrents, des impôts sur la production sous toutes leurs formes (taxe professionnelle, cotisations sociales employeurs, impôts sur les bénéfices, etc.), pesant lourdement sur la compétitivité de nos produits comme sur l'employabilité de notre main-d'œuvre grevée par des coûts sociaux parmi les plus lourds de l'OCDE (voir également figure 1).**

Comme le souligne en effet le rapport de France stratégie, « L'industrie en France est soumise à un taux de prélèvements obligatoires supérieur à celui qui prévaut dans les autres secteurs, alors même qu'elle est exposée à une plus grande concurrence internationale : l'ensemble des prélèvements obligatoires sur l'industrie manufacturière représentait 28 % de la valeur ajoutée brute, contre 24 % pour les autres secteurs (hors finance). Les impôts de production pèsent plus lourdement sur l'industrie que sur les autres secteurs : alors que le secteur manufacturier représente 15,4 % de la valeur ajoutée brute du secteur marchand, il contribue pour plus de 23 % au paiement des impôts de

production correspondant à la C3S, la CFE et la CVAE. Au total, la différence des niveaux de taxation avec

*l'Allemagne s'élève à 10,7 points de la valeur ajoutée du secteur manufacturier dont plus de la moitié en raison des impôts de production. »*

Tableau 1

| Ease of doing business ranking |                      |          |
|--------------------------------|----------------------|----------|
| Rank                           | Economy              | DB score |
| 1                              | New Zealand          | 86.8     |
| 2                              | Singapore            | 86.2     |
| 3                              | Hong Kong SAR, China | 85.3     |
| 4                              | Denmark              | 85.3     |
| 5                              | Korea, Rep.          | 84.0     |
| 6                              | United States        | 84.0     |
| 7                              | Georgia              | 83.7     |
| 8                              | United Kingdom       | 83.5     |
| 9                              | Norway               | 82.6     |
| 10                             | Sweden               | 82.0     |
| 11                             | Lithuania            | 81.6     |
| 12                             | Malaysia             | 81.5     |
| 13                             | Mauritius            | 81.5     |
| 14                             | Australia            | 81.2     |
| 15                             | Taiwan, China        | 80.9     |
| 16                             | United Arab Emirates | 80.9     |
| 17                             | North Macedonia      | 80.7     |
| 18                             | Estonia              | 80.6     |
| 19                             | Latvia               | 80.3     |
| 20                             | Finland              | 80.2     |
| 21                             | Thailand             | 80.1     |
| 22                             | Germany              | 79.7     |
| 23                             | Canada               | 79.6     |
| 24                             | Ireland              | 79.6     |
| 25                             | Kazakhstan           | 79.6     |
| 26                             | Iceland              | 79.0     |
| 27                             | Austria              | 78.7     |
| 28                             | Russian Federation   | 78.2     |
| 29                             | Japan                | 78.0     |
| 30                             | Spain                | 77.9     |
| 31                             | China                | 77.9     |
| 32                             | France               | 76.8     |
| 33                             | Turkey               | 76.8     |
| 34                             | Azerbaijan           | 76.7     |
| 35                             | Israel               | 76.7     |
| 36                             | Switzerland          | 76.6     |
| 37                             | Slovenia             | 76.5     |
| 38                             | Rwanda               | 76.5     |
| 39                             | Portugal             | 76.5     |
| 40                             | Poland               | 76.4     |

- **Par l'accumulation de règlements, d'interdiction, de contrôles et de procédures bureaucratique de toutes sortes et dans tous les domaines – droit de l'environnement, droit du travail notamment -**, compliquant l'activité des entrepreneurs quand elle ne la transforme pas en véritable enfer, et faisant de la France, selon le rapport « Doing business » de la Banque mondiale, l'un des pays de l'OCDE où règne le climat le plus défavorable aux affaires (voir tableau 1 ci-contre, données 2019)

### Une attrition de la base industrielle

Ne pouvant affronter, compte tenu du poids écrasant de la fiscalité et des contraintes réglementaires, une concurrence étrangère moins pénalisée, nos entreprises ont donc vu leurs parts de marché à l'exportation comme sur notre marché intérieur diminuer régulièrement. Elles ont de ce fait été contraintes de réduire leur activité et donc leur emploi en France de diverses manières - fermetures de sites, délocalisations, robotisation, licenciements -, quand elles n'étaient pas acculées à la faillite pure et simple ou rachetées par des concurrents étrangers.

Le résultat de ces cinquante années de déclin est terrible : des secteurs entiers, comme la plupart des biens de consommation courante ou encore l'électronique grand public ont été pratiquement anéantis, tandis que nos industries de base subissaient un phénomène d'attrition spectaculaire, et que d'autres

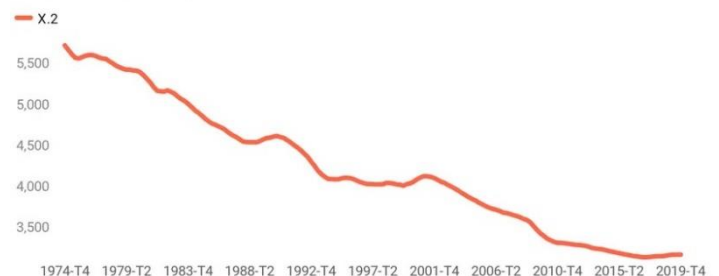
automatisaient à tour de bras pour réduire les frais de main d'œuvre. Des industries autrefois prospères, comme l'automobile, les équipements de télécommunication et d'énergie, et même la pharmacie, ont subi de plein fouet le choc d'évolutions technologiques qu'elles n'ont pas maîtrisé, ou l'apparition de nouveaux concurrents qui les ont fragilisé voire marginalisé. Comme le dit France Stratégie, « *la France est parmi les grands pays industrialisés celui qui a subi la plus forte désindustrialisation durant les dernières décennies (..) La part de l'industrie dans le PIB a reculé de 10 point [depuis 1980] et s'établissait ainsi à 13,4 % en 2018, contre 25,5 % en Allemagne, 19,7 % en Italie, ou encore 16,1 % en Espagne. »*

Quant à l'impact sur l'emploi, il a été tragique : depuis 1974, les branches industrielles ont perdu près de la moitié de leurs effectifs qui sont passés de près de 6 millions à moins de 3,5 millions (voir graphique 1). Aujourd'hui, l'industrie ne représente plus que 10,3 % du total des emplois en France

Graphique 1

### 2 millions 500 000 emplois industriels en moins depuis 1974...

... du fait des gains de productivité, l'externalisation vers les services, la concurrence étrangère accrue, et les délocalisations



Il y avait 5,720 millions emplois industriels en 1974, 3,167 millions fin 2019  
Chart: Marie Viennot • Source: Insee • Created with Datawrapper

## Des politiques industrielles brouillonnes et inefficaces

Pour tenter de remédier à ce déclin dont il a lui-même créé les conditions structurelles, l'Etat français a mené depuis 50 ans des politiques industrielles brouillonnes et velléitaires, alternant les phases d'activisme dépensier et de relative passivité, et empilant sans cohérence des programmes d'aides conçus en fonction des modes ou improvisés en fonction des urgences du moment. Devant les piètres résultats obtenus, il avait réduit ses efforts au cours des années 1990, le terme même de « politique industrielle » étant quelque peu passé de mode. Depuis une quinzaine d'années, cependant, on observe un regain d'intérêt pour ce type d'interventions, selon des modalités nouvelles dont l'efficacité est cependant loin à ce jour d'être démontrée.

### Un renouveau de la politique industrielle au cours des 15 dernières années

Passons d'abord rapidement, en mélangeant un peu tout pour ne pas trop ressasser l'histoire ancienne, sur les différents programmes d'aide sectoriels du début des années 1970 (informatique, sidérurgie...) puis sur les nationalisations au début des années 1980 et les politiques des filières mises en place au cours de cette décennie, dont le volontarisme affiché n'a finalement pas permis d'éviter l'attrition, plus ou moins catastrophique selon les cas, des activités concernées par ces interventions (cf. supra).

Passons également sur l'alternance, en fonction des majorités politiques, des périodes d'interventionnisme assumé (fin des années 1960, début des années 1980) et de relatif désengagement de l'Etat (deuxième moitié des années 1970, années 1990..) qui ont fait que la seule continuité dans l'action de l'Etat s'exerçait in fine dans le sens d'une hausse de la pression fiscale et des contraintes réglementaires.

Passons enfin sur le fait que beaucoup des dépenses publiques regroupées sous le terme de « politique industrielle » ne visaient en fait pas à préparer l'avenir, mais à soutenir des entreprises en difficulté ou à mettre en œuvre des actions de remédiation à la suite de fermetures de sites ou de licenciements.

Nous en arrivons donc très vite au milieu des années 2000. On assiste alors, après dix à quinze années de retrait, à la renaissance d'une politique industrielle assumée, en liaison avec le constat d'un très grave affaiblissement de notre industrie (fiscalité trop élevée, délocalisation, pertes massives d'emplois). J'ai résumé en annexe 1, avant de dire tout le mal que j'en pense, la longue liste des actions désordonnées auxquels cet activisme retrouvé a donné naissance, en distinguant, pour la clarté de l'exposé, trois catégories de politiques : transverses, sectorielles et territoriales.

D'après le rapport de France Stratégie, l'ensemble de ce dispositif se serait traduit, pour l'année 2019 prise comme référence, par un montant annuel total d'aides publiques à l'industrie compris entre 17 et 19 milliards d'euros. La plus grande partie de ce total correspondrait à des actions transverses (41,3 % pour les aides à la modération salariale, 25 % pour les aides à la R&D, 10% d'exonération de la taxe sur l'électricité...), les participations et prêts bonifiés (utilisées pour des actions plus ciblées), n'en représentant par contre que 6 %. Le rapport note également que le montant de ces aides ne compense pas, et de loin, le poids élevé de la fiscalité sur l'industrie

Par rapport aux lourdes politiques sectorielles centralisées d'autrefois, ces nouvelles formes d'intervention se sont voulues plus souples, plus réactives, plus participatives, davantage orientés vers le soutien à des projets innovants.

### Les cinq impasses des politiques industrielles d'aujourd'hui

Mais ces différentes actions, loin d'être efficacement coordonnées entre elles, résultent plutôt d'un empilement velléitaire de programmes lancés en fonction des modes doctrinaux et politiques (clusters, innovation, attractivité, filières, soutien aux PME ou au contraire aux grands fleurons industriels, etc.) ou des urgences du moment (remédiation à une vague de fermetures de sites, crise d'une filière ou d'un secteur entier, etc.). Elles sont de ce fait exposées à de graves risques de dérives, que je regrouperai en 5 catégories : prolifération bureaucratique, superposition d'actions mal coordonnées voire incohérentes, politiques déviées de leurs ambitions initiales ou affichées, programmes parasités par des préoccupations de communication politique, plus un fourre-tout d'autres dérives possibles que je mentionnerai en conclusion de cette section.

*La prolifération bureaucratique.* Chaque nouvelle initiative s'accompagne de la création d'une nouvelle couche de dispositifs administratifs et de procédures venant alimenter la prolifération bureaucratique de l'Etat. Examinons par exemple le cas des PIA. Il s'agit, selon la Cour des Comptes elle-même, d'un dispositif extrêmement complexe, à la limite parfois de l'opacité ; très grand nombre d'actions (une centaine) ; programmation pluriannuelle (donc avec violation constante du principe d'annualité budgétaire) et extrabudgétaire (avec mobilisation de nombreux organismes paraétatiques ou encore l'octroi de garanties financières) qui affecte durablement, selon la Cour des comptes, la lisibilité du solde budgétaire ; circuits d'utilisation des fonds extrêmement complexes donnant lieu à une prolifération de termes et de catégories budgétaires plus ou moins abscons (différence entre autorisation d'engagement et crédits de paiement ou décaissements ; transferts de crédits budgétaires vers les opérateurs de PIA qui les utilisent à mesure ; distinction entre crédits dits « consommables » et « non-consommables » -c'est-à-dire placés sur un compte du trésor et dont seuls les intérêts peuvent être utilisés ; crédits dits « maastrichtiens » et « non maastrichtiens ; diversité des modes de financement - avec ou sans appels d'offres, par fonds propres, prêts, garanties, avances remboursables, subventions, etc.). Et si le cas des PAI est sans doute le plus exemplaire de cette prolifération malsaine, celle-ci peut être également observée pour les autres programmes (pôles de compétitivité, territoires d'industrie).

La même dérive est également à l'œuvre au niveau local, surtout si, comme c'est de plus en plus souvent le cas, une partie des programmes est gérée de manière décentralisée ou sur un mode coopératif entre l'Etat et les collectivités locales. Observons tout d'abord qu'entre les SRADET, les PCADT et autres PDENR, nos bureaucraties locales voient leur activité dopée par la rédaction d'un nombre incalculable de plans d'actions et autres schémas directeurs (cf. annexe 2). Comme si cela n'était pas suffisant, les nouveaux programmes d'aide à l'industrie viennent encore alimenter cette dérive bureaucratique, comme le montre l'exemple du programme « territoires d'industries (encadré 1).

## Encadré 1

### Territoires d'industrie :

#### Structures d'intervention légères ou nouvelle usine à gaz bureaucratique ?

Le programme « Territoire d'industrie », lancé en novembre 2018, vise à « apporter des réponses concrètes aux enjeux locaux de soutien à l'industrie ». Il concerne 148 territoires en France, pour chacun desquels était prévue la signature d'un contrat entre l'Etat et les acteurs locaux pour la période 2019-2022. Il s'agit là d'un travail assez lourd, comme on peut le voir à la lecture des documents officiels : « *Un canevas de contrat comprenant un modèle de fiche-action est proposé aux territoires et disponible en ligne dans le kit de contractualisation. Il s'articule autour des éléments suivants : l'identification des principaux enjeux, l'énoncé des ambitions et priorités et le rappel des actions déjà engagées sur le territoire pour y répondre ; l'engagement général des parties ; le plan d'actions ; l'organisation du pilotage et les modalités de suivi et d'évaluation. La priorité doit être donnée à l'identification des actions du projet du Territoire d'industrie. Le plan d'actions s'inscrira dans les axes définis au niveau national (attirer, recruter, innover, simplifier).* ».

Dans ces conditions, la rédaction de ces 148 rapports risquait bien entendu de mobiliser une ingénierie importante, dépassant les moyens de beaucoup de collectivités. En effet, rigueur budgétaire oblige, aucun poste de fonctionnaire supplémentaire n'était prévu pour préparer ces centaines de plans : « *Contrairement à Action Cœur de Ville, le programme Territoires d'industrie ne bénéficie pas d'une enveloppe dédiée au financement de postes ; des chefs de projets locaux peuvent être identifiés au sein des structures existantes (intercommunalités, agences de développement, services de l'État...) ; des AMO peuvent aussi être financées afin de venir en appui des territoires les plus fragiles et moins dotés en ingénierie* ». Mais rassurons-nous, l'Etat veille à les aider : « *La Banque des territoires mobilise des crédits d'ingénierie dans le cadre notamment de la préparation de la contractualisation ; elle peut intervenir à hauteur de 50% en cofinancement avec les partenaires pour des études à caractère stratégique et/ou sectoriel, des études de planification et de préfiguration et des études dans le cadre d'un projet d'investissement. Business France peut aussi intervenir dans le cadre de diagnostics d'attractivité (kit mis à disposition gratuitement des territoires) et d'une participation à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'attractivité.* » Bref, dans un louable souci de décentralisation, l'Etat demande aux collectivités de produire de la paperasse pour justifier ses aides, mais comme celles-ci n'en n'ont pas vraiment les moyens du fait d'un souci tout aussi louable de rigueur budgétaire, il se propose de le faire à leur place... Et, comme le disent les polytechniciens après une brillante démonstration, « on revient au problème précédent ».

Pour piloter le programme, il faut également créer une structure bureaucratique nouvelle, faite d'une pyramide de comités nationaux et locaux reliés entre par toute une mécanique de « réseaux de partenariat ». Lisons encore une fois - on ne s'en lasse pas -, la délassante prose de nos hauts fonctionnaires sur ce thème : « *Le pilotage et l'animation des Territoires d'industrie sont structurés autour des modalités suivantes : un comité de pilotage national composé des ministres, de Régions de France, de l'AdCF et des principaux opérateurs nationaux concernés (Banque des territoires, Bpifrance, Business France, Pôle emploi, Ademe...) ; un réseau constitué des Régions animé par Régions de France ; un réseau des intercommunalités animé par l'AdCF ; la mobilisation des industriels par France Industrie. Les représentants de l'État en région sont informés régulièrement par la délégation aux Territoires d'industrie et sont invités à organiser au niveau régional des séances de mobilisation des référents territoriaux de l'État.* ». Simple et digeste, non ? On apprend d'ailleurs, au passage, qu'une « délégation aux territoires d'industrie » a été créée...

Mais un problème ne pourrait-il se poser si le périmètre des territoires d'industries ne correspondait pas à celui des collectivités territoriales existantes ? La réponse fuse alors, lumineuse : « *Pour les Territoires d'industrie sur un périmètre interrégional, les modalités de gouvernance doivent être adaptées. S'agissant de l'action de l'État, un préfet ou un sous-préfet peut être désigné coordonnateur du Territoire d'industrie interrégional. Les opérateurs de l'État désignent un référent sur le périmètre interrégional par les directions régionales compétentes. Les conseils régionaux concernés se mettent en relation et participent au comité de projet local. Les modalités de gouvernance sont précisées au plus près du terrain.* » Simple, n'est-ce pas, mais il fallait quand même y penser...

*La superposition de politiques redondantes ou contradictoires animées par des structures mal coordonnées.*

Comme nous l'avons vu, ce que l'on appelle en France la « politique industrielle », loin de présenter le caractère d'un développement organique et cohérent, résulte plutôt de l'empilement désordonné d'initiatives politiques successives, élaborée au fil des idéologies, des modes managériales ou des urgences du moment : interventions transverses ou ciblées, logiques sectorielles ou géographiques, soutien aux entreprises innovantes ou en difficulté, priorité aux fleurons industriels ou au réseau diffus des PME ; sans compter la diversité des outils d'intervention (subventions, prêts, participations, avantages fiscaux, etc. ) qui créent un maquis budgétaire impénétrable à l'inspecteur des finances ordinaire. ; Au fil des ans, se construit donc une sorte d'usine à gaz dont le pilotage coordonné pose un problème évident et en grande partie insoluble.

Pour illustrer ce point, je me suis par exemple posé la question (parmi mille autres de ce type) de la coordination entre la récente politique dite des « Territoires d'industrie » (reposant sur une approche de soutien aux PME dans des territoire semi-ruraux d'industrialisation diffuse) et les politiques plus anciennes dite « des pôles de compétitivité » (animée par une philosophie de concentration des moyens sur les clusters industriels les plus performants structurées par de grands groupes) ou encore celle des politiques sectorielles mises en place en 2013 (dont la logique d'action est encore complètement différente des deux précédentes).

J'ai consulté pour cela les réponses que l'on peut lire sur le site du gouvernement consacré à ce programme. J'y ai trouvé un véritable joyau de jargon technocratique qui ne veut absolument rien dire, sauf que l'on comprend qu'il n'y aura en fait aucune coordination malgré la mise en place de nouvelles procédures bureaucratiques compliquées (voir encadré 2)

## **Encadré 2**

### **Une lecture commentée des textes gouvernementaux consacré à la coordination du programme « Territoires d'industries » avec d'autre types d'interventions connexes**

Je cite d'abord pour vous ouvrir l'appétit ce hors d'œuvre plein d'une délicate, quoiqu'un peu vague, poésie administrative : « *La mise en cohérence de la comitologie avec les instances existantes doit permettre de créer des synergies et mutualisations tout en ne générant pas un effet de dilution des moyens* ». dont acte (on remarque au passage que le foisonnement des comités administratif a conduit à un tel degré de complexité qu'il justifie la mise en place d'une nouvelle branche des sciences de gestion, la «comitologie »



Passons maintenant au plat de résistance un peu plus roboratif, qui rentre dans le dur de la technostructure : « *Le Conseil national de l'industrie a été rénové avec la mise en place de 18 comités stratégiques de filières. L'initiative des Territoires d'industrie vise à compléter ces logiques de filières sectorielles par une approche transversale et remontante partant des projets des territoires. France Industrie est mobilisée dans cette initiative ainsi que des réseaux tels que l'Alliance Industrie du futur ou France Chimie. Certains acteurs des filières présents dans les territoires, tels que les pôles de compétitivité et les clusters d'entreprises, sont aussi des partenaires des Territoires d'industrie dans une logique de mobilisation des écosystèmes territoriaux.* » (Si vous avez compris comment ils vont concrètement travailler ensemble, contactez-moi en message privé pour m'expliquer, SVP. Sinon, vous pouvez aussi m'envoyer un Doliprane 1000).

Voici maintenant l'entremet eupeptique en forme de plat de spaghetti administratif : « *S'agissant des contractualisations de l'État avec les territoires, il convient de rechercher une articulation avec les contrats existants pour les Territoires d'industrie qui sont aussi concernés par exemple par le plan Action Cœur de Ville (ACV) ou par un contrat de transition écologique (CTE). La mise en cohérence des dispositifs recherchée au niveau de la contractualisation pourra concerner la comitologie qui leur est liée en s'appuyant le cas échéant sur les instances existantes afin de créer des synergies (création d'une commission ad hoc au sein d'une instance existante ; organisation de réunions communes ACV / Territoires d'industrie...).* » C'est tellement simple, la vie, quand on a fait l'ENA...

Enfin, en guise de dessert, évoquons cet art merveilleux de botter en touche sur des questions un peu gênantes : « *Les modalités d'articulation entre l'initiative Territoires d'industrie et les autres démarches sont précisées dans des fiches pratiques communiquées au fur et à mesure de leur production dans le cadre du guide méthodologique mis à disposition des territoires.* » (Fiches dont en l'occurrence, et malgré plusieurs heures de recherche assidue, ne n'ai nulle part trouvé la trace).

Les esprits bougons et les éternels sceptiques peuvent donc être rassurés ! Aucun doute ne peut plus subsister désormais sur le fait que ces différentes approches de politique industrielle ne seront absolument pas coordonnées entre elles !!!!

*Des politiques déviées de leurs ambitions initiales ou affichés, selon plusieurs pathologies distinctes :*

- Dilution des moyens entre un trop grand nombre d'objectifs pour des raisons notamment de clientélisme politique et électoral. Par exemple, la philosophie des pôles de compétitivité consistait initialement à concentrer les soutiens publics sur un nombre très limité (6 à 8 sur tout le territoire français) de « clusters » de taille mondiale. Cependant, les élus locaux firent rapidement pression pour que chaque région, voire chaque métropole dispose de « son » pôle de compétitivité. Le résultat fut une véritable explosion du nombre de ces pôles certifiés, dont beaucoup ne disposaient pas en fait de la masse critique pour constituer véritablement un « cluster » de dimension internationale. Contrairement à la philosophie initiale du programme, les moyens furent donc dilués entre un trop grand nombre de pôles, dont beaucoup se révélèrent inefficaces et durent être dé-certifiés. C'est ainsi que sur les 71 pôles reconnus par l'État en juillet 2014, il n'en existait plus en 2020 que 56.

- Risque de voir des moyens détournés de leurs ambitions affichées pour être consacrés dans l'urgence à des interventions palliatives pour faire face aux conséquences sociales d'un incident industriel grave

(fermeture de sites, risque de faillite d'entreprise). C'est ainsi que beaucoup de crédits d'OSEO, puis de la BPI, censés être destinés au financement de projets innovants, furent en fait mobilisés au cours des 20 dernières années pour faciliter la reconversion forcée de sites en déshérence afin de sauver quelques emplois. Quant au fonds dit « d'accélération des investissements industriels dans les territoires » mis en place à la mi-2020, qui affiche une forte volonté de soutien aux projets dits de « renforcement de la compétitivité » ou de « modernisation », il faut lire attentivement trois ou quatre pages de prose gouvernementale ampoulée pour comprendre in fine qu'ils sera en fait essentiellement consacré à tenter de remédier dans l'urgence, par des actions de formation ou de reconversion subventionnées, aux conséquences sociales de la fermeture de grands sites industriels comme l'usine Bridgestone de Béthune. Ajoutons à cela que, malgré la l'impressionnante multiplicité des programmes supposés favoriser l'innovation, une très grande partie des aides publiques à l'industrie est en fait consacrée à éponger les déficits de quelques entreprises en très mauvais état, et menacées de faillite en l'absence d'aides de l'Etat (SNCF, Air France, Renault, etc.).

*Ces programmes sont également trop souvent parasités par des préoccupations de communication politique :* volonté de signifier à une catégorie de population que le gouvernement a à cœur de défendre leurs intérêt (ex : Programme « Territoires d'industrie » saupoudrant les aides sur un grand nombre de territoires d'industrialisation jusque-là plus ou moins laissés pour compte ; aides massives à la reconversion en cas de fermeture majeures d'usine ayant davantage pour but, en dépit des objectifs affichés, de calmer la grogne sociale que de favoriser un véritable reconversion industrielle du territoire concerné) ; Effet d'affichage par le lancement de programmes aux objectifs apparemment ambitieux mais sans moyens réels (1 milliards d'euros au total sur trois à répartir sur 148 territoires pour le programme « Territoires d'industries ») ou par le « refléchage » dans une nouvelle politique des mêmes moyens (ex : les mêmes 11 milliards d'aides à l'industrie ont fait l'objet de deux annonces distinctes en 2020, la première dans le cadre des PIA et la seconde dans le cadre du plan « France relance », alors qu'il s'agit en fait des mêmes fonds qu'il n'est évidemment prévu de ne les dépenser qu'une seule fois).

*D'autres risques de dérives.* Ajoutons également, un peu en vrac, tous les autres risques de dérives ou de détournements qui guettent ces programmes de soutien à l'industrie : interventions motivées ou parasitées par des préoccupations d'image (cas du soutien de la région Poitou-Charentes à Heulliez, qui n'a finalement pas empêché le naufrage de cette entreprise...) ou parasitées par des parti-pris d'ordre idéologique (soutien ruineux à des filières non rentables d'énergies renouvelables) ; influence occulte de groupes de pression divers ou proximité des décideurs locaux avec tel ou tel groupes d'intérêt ; soutien sans fin à des entreprises publiques en difficulté absorbant une très grande part des moyens d'intervention (SNCF...), etc.

*Des programmes à l'efficacité incertaine et à l'évaluation difficile.*

Si les différents programmes évoqués ci-dessus ont fait l'objet d'évaluations assez nombreuses, celles-ci n'aboutissent pas toujours à des résultats très concluants, comme le montrent les exemples des PIA et des pôles de compétitivité.

Concernant les PIA, différents rapports d'évaluation, notamment celui du comité Maystadt en 2016 semblent dresser un bilan assez positif du programme, tout en soulignant le fait qu'il aurait par ailleurs contribué à répandre une véritable « culture de l'évaluation ». Cependant, cette « évaluation » revêt à

l'analyse un caractère parfois un peu formaliste voire auto-confirmatoire, par exemple lorsque l'évaluation positive du système est basée sur opinions exprimées par les bénéficiaires des fonds (qui répondent, en substance, qu'ils sont effectivement contents d'avoir reçu de l'argent gratuit mais qu'ils auraient aimé en recevoir davantage, plus vite, plus longtemps et en répondant à moins de questions). Finalement ces exercices dits « d'évaluation » ne répondant jamais (simplement d'ailleurs parce que c'est impossible) à la vraie question fondamentale : l'existence des PIA a-t-elle vraiment eu un impact positif sur la croissance française à long terme, par rapport par exemple à une situation de référence où les moyens financiers mobilisés auraient été consacrés à des réductions inconditionnelles d'impôts ou au désendettement de l'Etat ?

La politique des pôles a également fait l'objet d'évaluations assez contradictoires. Le rapport du BCG de 2008 émet une conclusion plutôt favorable : « *la plupart des pôles font preuve à ce jour d'un dynamisme prometteur.* ». En 2012 l'étude Bearing Point-Erdyn-Technopolis ITD conclut également à une réussite de la dynamique collaborative entre entreprises et acteurs de la recherche publique. Cependant, le rapport 2017 de France Stratégie, tout en reconnaissant que les subventions publiques aux pôles de compétitivité auraient généré un fort effet de levier sur l'effort local de R&D, note que l'impact sur les brevets déposés et les indicateurs de performance locale restent faibles ou incertains. Enfin, l'étude réalisée en 2008 par le Cepremap revêt une tonalité beaucoup plus critique, pointant la faible efficacité de la politique par rapport à son coût, la spécialisation territoriale artificielle qu'elle encourage, et la dépendance qu'elle induit de ce fait par rapport à un risque d'incident industriel local (fermeture d'un site déstructurant brutalement tout le cluster, fait dont malheureusement l'histoire des 10 dernières années a fourni maints exemples).

Bref, au bout du compte, on n'a aucune idée claire de l'efficacité globale de ces politiques sur la croissance et sur l'emploi. Un point de vue également repris par le rapport 2020 de France Stratégie (op.cit.) qui évoque notamment le manque d'évaluation fiable de l'impact des politiques sectorielles tout en émettant de sérieux doutes sur la cohérence des politiques menées par l'Etat actionnaire. Ce manque de visibilité est encore accru par la prolifération des programmes et des interventions de toutes sortes, qui rend difficile non seulement l'évaluation de leur impact global, mais même plus prosaïquement la mesure de leur coût exact pour les finances publiques.

## Des conséquences économiques et sociales dramatiques

Au total, ces politiques publiques n'ont pas évité un effondrement de notre industrie, dont les conséquences économiques et sociales dramatiques ont elles-mêmes rendu nécessaire ou plutôt servi de justification à de nouvelles interventions publiques de remédiation.

### Les conséquences économiques

Loin de se ralentir au cours des années récentes, la désindustrialisation a connu une très nette accélération à l'occasion de la crise COVID et de la récession économique d'ampleur inédite qui en a résulté. En particulier, plusieurs secteurs ou filières qui avait jusque-là relativement bien résisté à la perte de compétitivité, et qui constituaient de ce fait les derniers piliers de l'industrie française, comme l'automobile, l'aéronautique et les biens d'équipement énergétiques ont été gravement affectés, entraînant fermetures de sites, réduction d'activités et déclin de l'emploi.

Au-delà d'un certain niveau de mitage du tissu industriel, c'est toute la cohérence interne de nos dernières filières encore debout qui se trouve questionnée. On peut par exemple s'interroger sur la résilience de notre industrie d'armements, alors que celle-ci voit ses économies d'échelle menacées par l'effondrement des marchés civils connexes (exemple de l'aéronautique), tandis que sa dépendance vis-à-vis de composants et/ou intrants fabriqués à l'étranger s'accroît à mesure que l'offre française connaît dans ces domaines un phénomène d'attrition. De même, la crise du COVID a montré l'extrême dépendance de notre système de santé par rapport à l'étranger, aussi bien en matière de fournitures de base (masques) que de médicaments (vaccins). Une dépendance que l'on peut également observer désormais dans d'autres domaines essentiels pour notre souveraineté et autrefois prospères, comme les équipements énergétiques ou de télécommunication.

Cet effondrement a eu des conséquences macroéconomiques très graves : dégradation de nos soldes extérieurs ; impact négatifs sur les gains de productivité liés à l'innovation et donc sur la croissance, effondrement de l'emploi, et in fine aggravation des déficits budgétaires par l'effet de ciseau de la baisse de la masse imposable et de l'augmentation des dépenses de remédiation sociale.

### Les conséquences sociales

Ensuite, et surtout, cette Berezina industrielle a des conséquences sociales tragiques : chute massive de l'emploi dans l'industrie, licenciements, montée du chômage, avec un impact particulièrement violent sur les territoires où se concentrent les secteurs les plus touchés par la désindustrialisation. Aux régions depuis longtemps affectées par ce phénomène (Hauts-de France...) s'en rajoutent désormais de nouvelles à mesure que la liste des secteurs en crise s'allonge (aéronautique dans le sud-ouest, équipement énergétique dans le territoire de Belfort, automobile dans la vallée de la Seine, etc.).

Dans ces territoires en voie de désertification industrielle, le tissu social se trouve durablement affaibli, d'une part sur le plan économique par la montée du chômage et de la précarité, mais d'autre part par le déclin du rôle intégrateur que jouait autrefois l'usine, avec ses populations ouvrières très soudées autour de valeurs communes et d'un style de vie partagé. Au lieu de cela, ces anciennes populations ouvrières et leurs descendants se trouvent confrontés au risque de la marginalisation, de l'émiettement des relations sociales, de la montée de la délinquance, de la violence d'autres pathologies sociales.

Cette situation peut elle-même servir de terreau à un sentiment généralisé de méfiance par rapport aux institutions, de radicalisation politique, voire de sécessionnisme à connotation religieuse.

Elle a également pour conséquence d'alimenter, en un cycle sans fin, une nouvelle hausse des dépenses sociales de remédiation (allocation chômage, aides sociales diverses, aide à la reconversion des anciens salariés privés de leur emploi, formation professionnelle, aides diverses au développement des régions fragiles, dépenses supplémentaires de santé voire de sécurité, etc.) qui n'auraient pas eu lieu d'être en l'absence de désindustrialisation.

## Conclusion : une économie du Diable

Au total, c'est une économie du Diable qui s'est mise en place sous la forme d'un implacable cercle vicieux : le niveau élevé des dépenses publiques se traduit par une pression fiscale élevée sur les entreprises industrielles, elle-même source de perte de compétitivité. L'activité industrielle est alors touchée par un phénomène d'attrition que ne parvient pas à enrayer une nouvelle vague de dépenses publiques de soutien aux entreprises. La désindustrialisation se poursuit donc, alimentant une nouvelle poussée des dépenses publiques à fins cette fois de remédiation sociale. Tous les mathématiciens vous expliqueront que ce système converge in fine vers une issue très claire : la faillite de l'Etat par augmentation permanente des dépenses et une attrition tout aussi tendancielle de la base imposable, tandis que l'activité industrielle tend progressivement vers zéro par désagrégation des filières, effondrement de la compétitivité-prix face aux concurrents étrangers, et marasme du marché intérieur.

Et c'est à peu près ce qui est en train de se produire sous nos yeux.

## Annexes

### Annexe 1 : les différentes formes de politique industrielle depuis le début des années 2000

#### **1. Politiques transverses (concernant toutes les activités, mais profitant également à l'industrie)**

- Allègements fiscaux et sociaux (CICE dans le cadre du Pacte de compétitivité de 2013, transformé en 2019 en dispositif d'allègement des cotisations sur les bas salaires...)
- Aides à la recherche (Crédit-impôt-recherche...)
- Volonté maintes fois affichée de baisser le niveau de l'impôt sur les sociétés, de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et des autres impôts de production (enfin concrétisée par diverses dispositions du plan « France relance » visant notamment à la baisse de la contribution économique territoriale dans ses deux volets CVAE et taxes foncières).
- Actions en faveur de la protection de la propriété industrielle (loi Pacte de 2019)
- Actions en faveur de la protection du capital des entreprises françaises (interventions publiques en cas de grosses fusions- acquisitions transnationales, élargissement du régime des actions spécifiques et des Golden share dans le cadre de la loi Pacte de 2019)
- Politiques sites « d'attractivité », visant à inciter les investisseurs étrangers à s'implanter en France.
- Vellétés occasionnelles (beaucoup moins marquée par exemple qu'aux Etats-Unis et très contraintes par les règles de l'UE) d'orienter la commande publique vers les entreprises françaises (par exemple, et sans grand succès, vers les PME innovantes en 2008 et 2012).
- Grand plan d'investissement de 57 milliards d'euros, annoncé en 2017 et mené tout au long du quinquennat Macron, afin d'accompagner les réformes structurelles et répondre à quatre défis majeurs de la France : la neutralité carbone, l'accès à l'emploi, la compétitivité par l'innovation et l'État numérique.
- Interventions réglementaires ou de normalisation, tout particulièrement dans les secteurs régulés

#### **2. Intervention sectorielles (focalisés sur des activités prioritaires indépendamment de leur localisation)**

- Programme « industrie du futur » faisant suite au projet « Nouvelle France industrielle » de 2013, puis « Industrie du futur » (2015) focalisé sur le soutien à une dizaine de filières considérées comme prioritaires et piloté par le Conseil national de l'industrie. Le choix de ce programme sont éclairé par divers travaux de prospective technologique, dont notamment le rapport « Technologies-clés ».
- Fonds d'innovation dans l'industrie lancé en 2018 et piloté par un « 'Conseil de l'innovation » également créé en 2018, et doté de 10 G€ sous forme de participations dans des entreprises publiques ou du produit de la vente de ces participations, et visant à générer 250M€ par de financements en faveur des innovations dits « de rupture ».
- Programme d'investissements d'avenir (PIA) Engagé depuis 10 ans, le PIA a pour objet de financer des investissements prometteurs et innovants sur l'ensemble du territoire et dans des secteurs stratégiques pour la France (transition écologique, compétitivité des entreprises, enseignement supérieur et recherche, souveraineté industrielle, économie numérique...). Il a comporté 3 phases successives, la 4<sup>ème</sup> devant être engagée à partir de 2021, avec une enveloppe de 20 milliards d'euros sur XX ans. Il fonctionne sur le mode de l'appel à projets, avec des financements sous forme de subventions et d'investissements en fonds propres.

- Aides sectorielles aux entreprises en difficulté (souvent à actionnariat public) : SNCF, Renault, Aérospatiale...
- Programmes européens de soutien à l'innovation (H2020, dans une moindre mesure LIFE et Smart cities)

### **3. Interventions territorialisées (programmes à la logique géographique plus marquée)**

- Pôles de compétitivité. Mis en place en 2004, cette politique, inspirée par le concept de « clusters », vise à favoriser, par des avantages fiscaux et des aides financières, le développement coopératif par des grandes entreprises, des PME, et des centres de recherche et d'enseignement supérieur situés sur le même territoire. En 2020, 56 pôles étaient reconnus par l'Etat.
- Territoires d'innovation. Dans le cadre de la phase 3 du PIA, L'Etat a voulu favoriser des projets portés par des territoires de tous types et de toutes tailles, systématiquement organisés en alliance avec des territoires voisins ou des territoires liés par une même ambition. Les 24 lauréats de l'appel à projet ont été annoncés en septembre 2019.
- Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires (créé au 2ème semestre 2020). Essentiellement conçu dans une logique palliative, ce fonds fonctionne de facto comme une réserve d'urgence en cas de gros accident industriel (ex : fermeture de l'usine Bridgestone de Béthune).
- Territoires d'industrie : programme mis en place en 2018, consistant en attribution d'aides diverses, essentiellement sous forme de prestations de services par des institutions et administrations nationale au bénéfice des PME en zone rurale et semi-rurales).
- Fonds européens : subvention FEDER pour les projets dans les régions aidées.

Nb : Le « plan de relance » annoncé en Septembre 2020 s'est traduit par un accroissement des moyens dévolus à plusieurs des outils précédents (baisse des impôts de production, moyens importants dévolus au PIA4, abondement du fonds d'accélération, etc.).

(Pour plus de détails, voir le rapport de France Stratégie « [Les politiques industrielles en France](#) », 2020)

## Annexe 2 : La chanson des cent bureaucraties

Notre grand poète Aragon  
De la France amoureux volage  
Ecrivit un jour une chanson  
Tissée du nom de ses villages

Aujourd'hui notre beau pays  
Si heureusement il est en paix  
Ploie et gémit sous les méfaits  
De dix mille bureaucraties

ADEME, ALEC, HQE  
CEREMA, DSP, CU  
AURAN, CA, CAUE  
CUD, SM, PNU  
DREAL, OAP, SDE  
CCIAG, CESR  
PCAET, SOE  
EES, PDETR

Délires d'une technocratie  
Empilant jusqu'à l'infini  
Sous prétexte d'embellir nos vies  
Son absconse terminologie

CPER, CIADT  
PLU, PLPDU  
DATAR, LOADT  
LOADDT, DSU  
CRPF, EPCI  
NOTRE, PDM, SCOT  
MAPAM, PNR, CCI  
CDC, SRADT

Tous ces millions d'heures perdues  
En d'inutiles réunions  
Conduisant à la réaction  
De mille rapports superflus

DOO, SDENR  
PLUIHD, CIE  
IRDSU, SDR  
TEPOS, SCOP, AODE  
SDES, SRADDET,



ZRR, SEM, TIC  
FNADT, PAT  
ZAC, ETD, SCIC

Mettons donc fin aux inepties  
D'une bureaucratie invivable !  
Sinon, c'est inéluctable,  
Nous finirons sans un radis.

