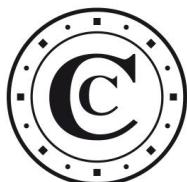


Cour des comptes



10 ANS DE POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE : DES RÉSULTATS ENCORE FRAGILES

Communication à la commission des finances
de l'Assemblée nationale

Novembre 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS.....	17
INTRODUCTION.....	19
CHAPITRE I UNE STABILISATION RÉCENTE ET À UN NIVEAU BAS DU POIDS DE L'INDUSTRIE DANS L'ÉCONOMIE, DES ÉCARTS PERSISTANTS DE COMPÉTITIVITÉ.....	21
I - UN POIDS ÉCONOMIQUE STABLE DEPUIS 2012, DES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT CONTRASTÉS.....	21
A - Une part de l'industrie manufacturière entre 10 et 11 % du PIB	21
B - Des entreprises industrielles peu nombreuses, une forte représentation des firmes multinationales	27
C - Des effets d'entraînement contrastés.....	30
II - DES EFFORTS POUR RÉDUIRE LES ÉCARTS DE COMPÉTITIVITÉ, DES HANDICAPS STRUCTURELS PERSISTANTS	34
A - Des écarts de compétitivité - coût qui se stabilisent avant la crise énergétique	34
B - Des handicaps structurels qui dégradent la compétitivité hors coût	42
III - UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE DES DÉFIS INDUSTRIELS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE	51
A - Avant la crise sanitaire, des premières mesures pour lutter contre le décrochage industriel européen	52
B - Une stratégie industrielle européenne renforcée après les crises sanitaires et énergétiques.....	53
CHAPITRE II UNE AUGMENTATION RÉCENTE DES SOUTIENS PUBLICS À L'INDUSTRIE, UNE SUCCESSION DE PLANS À L'EFFICACITÉ INÉGALE	57
I - DES SOUTIENS PUBLICS EN FORTE AUGMENTATION À PARTIR DE 2020	57
A - Des dépenses de toute nature et provenant de multiples sources	57
B - Des soutiens constitués aux deux tiers par des dépenses fiscales et des niches sociales.....	60
C - Des transferts budgétaires de l'État en hausse sur la période, en lien avec les crises récentes, les restructurations et les soutiens sectoriels	62
II - DES INTERVENTIONS PUBLIQUES EN CAPITAL POUR DES OBJECTIFS DE SOUVERAINETÉ ET LE SOUTIEN DES PME	63
A - Des interventions de l'agence des participations de l'État concentrées sur des secteurs stratégiques	63
B - Des interventions de Bpifrance qui augmentent à partir de 2020.....	66
C - Un contrôle des investissements étrangers qui se renforce progressivement	69
III - DES DISPOSITIFS TRANSVERSAUX BÉNÉFICIANT SURTOUT AUX ENTREPRISES INDUSTRIELLES	70
A - Une part prépondérante de l'industrie dans le crédit d'impôt recherche	70
B - L'assurance – export, un dispositif concentré sur l'industrie	73
C - L'activité partielle, un dispositif adapté	75
D - Des aides à la transition énergétique concentrées sur le soutien au développement des énergies renouvelables, une hausse récente des aides à la décarbonation	75
IV - DES PLANS DE SOUTIEN À L'INDUSTRIE QUI SE SUCCÈDENT AVEC UNE EFFICACITÉ INÉGALE	80

A - Des plans peu efficaces et des circuits de financement complexes	80
B - Un impact limité des PIA sur l'industrialisation	83
C - France 2030, un programme d'investissements publics qui n'évite pas le risque de saupoudrage	84
V - LE VOLET TERRITORIAL : DES DÉPENSES D'ACTION ÉCONOMIQUE CONCENTRÉES SUR LE FONCIER ET DES MESURES TRANSVERSALES	87
CHAPITRE III AMÉLIORER LA PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE	93
I - DES SYNERGIES ENCORE INSUFFISANTES ENTRE LES ACTEURS PUBLICS	93
A - Des progrès récents et fragiles en termes de gouvernance	93
B - Une gouvernance territoriale à structurer dans la durée autour des enjeux industriels	95
II - PRIVILÉGIER LES INSTRUMENTS LES PLUS EFFICACES EN TIRANT PARTI DE LA DIMENSION EUROPÉENNE	96
A - Poursuivre les efforts entrepris à l'échelle européenne pour soutenir l'innovation industrielle	96
B - Veiller à des conditions de concurrence équitable entre États membres.....	97
III - DÉFINIR DES PRIORITÉS STABLES POUR LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE	100
A - Des objectifs à définir en priorisant les enjeux et les impacts attendus de la stratégie industrielle	100
B - Des indicateurs à développer pour accompagner la réflexion en amont et le suivi <i>in itinere</i>	102
LISTE DES ABRÉVIATIONS	105
ANNEXES	109

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'**indépendance**, la **contradiction** et la **collégialité**.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'**indépendance statutaire** de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

**

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par lettre du 7 novembre 2023, en application de l'article 58 - 2 de la loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête sur « *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie* ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 27 novembre 2023. Après une réunion qui s'est tenue avec les représentants de la commission des finances, la Cour a précisé, par un courrier du Premier président daté du 7 décembre 2023, le périmètre et le calendrier des travaux de la Cour. Un point sur l'avancement des travaux a été effectué avec les représentants de la commission des finances le 15 mai 2024.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 22 décembre 2023 et du 26 janvier 2024.

Les rapporteurs ont conduit près de soixante-dix entretiens avec une grande diversité d'acteurs (voir annexe n° 2). Ils ont rencontré les représentants des administrations concernées des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du travail et de l'emploi, de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt, ainsi que du secrétariat général des affaires européennes et du secrétariat général pour l'investissement. Des entretiens ont eu lieu avec des représentants de Régions de France et le secrétariat général des affaires européennes. Les rapporteurs ont pris connaissance des différents rapports et évaluations des dispositifs de soutien et rencontré des équipes de France stratégie et de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Afin de compléter leur appréciation des effets des soutiens publics à l'industrie, ils ont auditionné les organisations représentatives des entreprises ainsi que l'association française des entreprises privées (AFEP) et l'association nationale France Clusters.

Les données relatives aux aides versées par entreprise industrielle ont été récupérées auprès de l'Ademe, de l'ASP et de l'ANCT (fonds européens). Elles ont été complétées par l'exploitation des données des systèmes d'information comptables de l'État et des collectivités, et des données mises à disposition à des fins d'évaluation et de recherche via le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) sur les impôts de production, les crédits d'impôts et les financements de Bpifrance pour la période 2012-2022. Les données en accès libre de l'Acoss (cotisations sociales) et de la Commission européenne (programmes gérés par la Commission, données individuelles sur les aides d'État de montant élevé) ont été prises en compte.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 16 septembre 2024, par la première chambre présidée par Mme Carine Camby, et composée de Mme Mathilde Lignot-Leloup, MM. Emmanuel Marcovitch et Denis Soubeyran, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Julien Turenne, conseiller maître, Mme Fabienne Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire, M. Ousmane Galokho, auditeur, et en tant que contre-rapporteur, M. Denis Tersen, conseiller maître.

**

Il a ensuite été examiné et approuvé le 7 octobre 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, Mme Daussin-Charpentier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Barichard, premier avocat général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Synthèse

Selon l’Insee, « *relèvent de l’industrie les activités économiques qui combinent des facteurs de production (installations, approvisionnements, travail, savoir) pour produire des biens matériels destinés au marché* ». Cette définition traditionnelle assimile l’industrie à la production de biens tangibles. L’industrie, au sens des nomenclatures statistiques française et européenne, regroupe les secteurs de l’industrie manufacturière mais également les industries extractives (gravières, sablières, etc.), la production et la distribution d’électricité, de gaz, de vapeur et d’air conditionné, ainsi que la production et la distribution d’eau, l’assainissement, la gestion des déchets et la dépollution.

Les politiques publiques en faveur de l’industrie se caractérisent par une grande variété d’objectifs, d’effets directs et indirects et de leviers d’action. Elles regroupent traditionnellement les politiques dites horizontales, qui agissent sur les conditions - cadre de l’activité des entreprises (fiscalité, coûts de production, recherche et développement, innovation, compétences), et des politiques dites verticales, portant sur des secteurs ou des entreprises spécifiques. La conception et la mise en œuvre des stratégies industrielles qui ont vocation à coordonner ces différentes politiques publiques sont un enjeu majeur de politique économique.

La France a connu, par rapport aux autres grands pays européens comparables, un rythme de désindustrialisation (mesuré par la diminution de la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB) plus marqué entre les années 2000 et 2010. À la suite du rapport Gallois de 2012¹ et de la prise de conscience de ce recul plus important que chez nos voisins, la France a progressivement modifié sa stratégie. Les actions transversales poursuivant des objectifs macro-économiques d’amélioration de la compétitivité-coût (coût du travail, fiscalité) et hors coût (formation - compétences, recherche-développement et innovation) ont été renforcées, puis articulées avec des soutiens sectoriels. Ces actions, qui ont pris des formes diverses, présentent des résultats contrastés en 2024.

C’est dans ce contexte que l’Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de réaliser un bilan de dix ans de politiques publiques en faveur de l’industrie, en procédant à un état des lieux des forces et des faiblesses de l’industrie française, en analysant les objectifs et les moyens mobilisés pour les politiques transversales ainsi que les résultats obtenus sur la période 2013-2023. Les politiques sectorielles (défense, santé) et les instruments tels que la commande publique et la régulation de l’accès au marché et des prix ne sont pas étudiés dans ce rapport.

¹ *Pacte pour la compétitivité de l’industrie française*, Rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

La désindustrialisation, une évolution plus marquée en France que dans les autres pays européens

Deux crises majeures ont affecté durablement le niveau de production industrielle au cours de la période : la crise de 2008-2009, la France ne retrouvant le niveau de 2007 qu'en 2013, et la crise sanitaire, la valeur ajoutée de l'industrie ayant dépassé en 2022 son niveau de 2019 en valeur sans le retrouver en volume. Dans ce contexte, la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB s'est stabilisée en France entre 2011 et 2019 autour de 14 %². Elle atteint 15 % en 2023 en raison du rebond du secteur de l'énergie. La part de l'industrie manufacturière reste stable, à 11 % de la valeur ajoutée totale de l'économie, bien en-dessous de celle de l'Allemagne (21%) et de l'Italie (17,5 %). Enfin, la tendance à la baisse de l'emploi industriel s'est inversée sur la période, à partir de fin 2017. Hormis une diminution ponctuelle en 2020, l'emploi salarié dans l'industrie continue d'augmenter et a dépassé fin 2021 le niveau atteint avant la crise sanitaire. La part de l'emploi industriel, qui se stabilise en 2023 autour de 10 % de l'emploi total, reste cependant nettement plus faible que chez nos voisins (17 % en Italie et 18 % en Allemagne).

Les entreprises industrielles sont relativement peu nombreuses, au nombre de 274 200 en 2021, soit 7 % de l'ensemble des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers³, et 8 % des unités légales⁴, comme en 2012. Elles ont en revanche un poids plus important en matière d'emploi salarié, 23 %, soit 3,2 millions de salariés en équivalent temps plein (ETP), mais en légère baisse (25 % en 2012). Enfin, compte tenu de leur intensité capitalistique, elles représentent 28 % de la valeur ajoutée des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, soit 325 Md€, 28 % de l'investissement et 62 % du chiffre d'affaires à l'exportation.

L'industrie, plus que les autres secteurs économiques, se caractérise par une concentration de l'activité dans des grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire, organisées sous forme de groupes avec des filiales très diversifiées, industrielles, commerciales ou de services, et très marquées par leur activité à l'étranger. Ainsi en 2021, les firmes multinationales industrielles, c'est-à-dire disposant de filiales en France et à l'étranger, concentrent 69 % des effectifs salariés en ETP du secteur industriel et génèrent 78 % de la valeur ajoutée produite sur le territoire français.

Les effets d'entraînements de l'industrie sur l'économie ont évolué de manière contrastée au cours de la période. Les gains de productivité de l'industrie, qui ralentissent depuis la fin des années 1990, ont diminué davantage que dans d'autres pays depuis 2019, ce qui a des effets négatifs sur la productivité de l'ensemble de l'économie. Ce décrochage traduit le fait que l'emploi a progressé plus vite que l'activité et peut s'expliquer par plusieurs facteurs, conjoncturels (rétenzione de main d'œuvre) et structurels (manque de compétences et de qualifications). Si les effets d'entraînement sur l'activité et l'emploi local demeurent difficiles à mesurer avec précision, il est avéré que 75 % de l'emploi industriel est situé hors des métropoles, ce qui fait de l'activité industrielle un levier important de cohésion sociale et territoriale.

² 11 % pour l'industrie manufacturière.

³ Le champ retenu pour l'élaboration des statistiques au niveau entreprise par l'Insee est celui des entreprises des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers qui représente un peu plus la moitié de la valeur ajoutée totale.

⁴ L'unité légale, société ou entreprise individuelle, est l'unité principale enregistrée au répertoire national des entreprises et des établissements (Sirene) géré par l'Insee et identifiée par son numéro Siren.

Le mouvement de désindustrialisation, entendu comme la diminution de la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB, affecte la plupart des pays avancés, mais aussi des pays émergents comme la Chine. Elle résulte de l'effet conjugué des gains de productivité de l'industrie (qui conduit à une baisse des prix relatifs des produits industriels), du développement des services, de l'accroissement de la sous-traitance (mouvement d'externalisation) et de la fragmentation des chaînes de valeur. En France, l'emploi industriel a culminé en 1974 avant de décroître à un rythme plus ou moins soutenu jusqu'à la période précédant la crise sanitaire.

Au cours de la dernière décennie, la part de marché de la France dans le commerce mondial a diminué, alors que des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne ont réussi à maintenir la leur. Cette évolution est principalement imputable à l'industrie, qui représente près de 70 % des exportations françaises. La balance commerciale des biens, qui était devenue positive dans les années 1990, est redevenue déficitaire à compter du début des années 2000 et s'est ensuite constamment dégradée.

Avec une croissance de 20 % de la valeur ajoutée industrielle de 2000 à 2019, la France est le troisième pays industriel de l'UE, derrière l'Allemagne (61%) et l'Italie (28%). La diminution régulière des parts de marché de l'industrie française dans les exportations européennes et la dégradation du solde commercial avec les pays de l'UE sur la période 2012-2022 attestent également d'une dynamique industrielle inférieure aux autres pays européens, en particulier pour l'industrie manufacturière.

La structure de la balance commerciale reflète l'évolution de la spécialisation productive de l'économie française au cours des 20 dernières années. En 2023, la France se positionne parmi les principaux exportateurs mondiaux dans quatre secteurs clés historiques : premier exportateur pour les boissons (15,2 % des parts des exportations en valeur) et pour les parfums et cosmétiques (15,2 % également), et deuxième exportateur mondial pour le cuir et la bagagerie (14 %) ainsi que l'aéronautique et le spatial (13,6 %)⁵. L'activité industrielle s'est globalement spécialisée sur les secteurs de haute et moyenne technologie⁶ (industrie aéronautique, civile et militaire, chimie-pharmacie) et sur les secteurs dits de basse technologie (agroalimentaire) dont la part augmente. Les replis les plus marqués concernent certains secteurs dits de moyenne technologie comme l'automobile, les produits électriques et les machines et équipements.

Des efforts importants en faveur de la compétitivité des entreprises, peu ciblés sur l'industrie à l'exception de la baisse des impôts de production

À partir de 2014, poursuivant un mouvement d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires entamé dans les années 1990, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et les allègements de charges qui l'ont complété puis remplacé ont eu pour effet de rapprocher l'évolution du coût du travail de celle de la productivité. Concentrées sur les bas salaires, les mesures de baisses de charges bénéficient surtout aux activités de services et à certains secteurs industriels où les salaires sont plus bas (agroalimentaire). Elles peuvent aussi profiter indirectement à l'industrie, au travers du coût des consommations intermédiaires. Les

⁵ DG Trésor - Banque de France- DGDDI, *Rapport annuel 2024 sur le commerce extérieur*.

⁶ Les secteurs industriels sont classés par l'OCDE dans des catégories de haute, moyenne et basse technologie en fonction du niveau de leurs dépenses de R&D rapportées à leur chiffre d'affaires.

entreprises industrielles françaises ont certes pu bénéficier d'une certaine modération des coûts salariaux, mais le coût horaire du travail demeure nettement supérieur à celui de l'Italie, de l'Espagne et des pays d'Europe de l'Est. Il est équivalent à celui de l'Allemagne dont l'industrie peut cependant s'appuyer sur un rapport qualité – prix et un positionnement de gamme structurellement supérieurs.

Les pouvoirs publics ont également pris des mesures, à partir de 2017, visant à rééquilibrer la fiscalité des entreprises (impôt sur les sociétés, impôts de production) afin de réduire les écarts avec la moyenne européenne et les pays comparables. Ainsi, alors qu'en 2019, la France appliquait le taux moyen effectif de taxation⁷ des entreprises non financières le plus élevé de l'UE (35 %), ce taux est de 25 % en 2022, soit un niveau inférieur à celui de l'Allemagne et de l'Espagne et se rapprochant de l'Italie. Cependant, la fiscalité des entreprises industrielles reste sous-optimale en raison de l'existence d'impôts de production dont les modalités de calcul sont défavorables à la production en France, et dont l'industrie supporte une part significative. En ciblant les entreprises indépendamment de leur profitabilité, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) affectent leur rentabilité et leur capacité à exporter. La révision de leurs modalités de calcul pourrait être poursuivie à condition de s'inscrire dans une évolution d'ensemble de la fiscalité des sociétés permettant d'en neutraliser les effets sur les finances publiques.

Enfin, alors que le coût de l'énergie a représenté un avantage comparatif fort pour l'industrie française, avec un prix de l'électricité inférieur de 40 % à la moyenne de l'UE et de 92 % aux prix en Allemagne de 2012 à 2020, la fin du mécanisme d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) au 1^{er} janvier 2026 et l'augmentation programmée des prix de l'énergie constituent un risque important pour la compétitivité de l'industrie française.

Des freins qui handicapent la compétitivité hors coût

L'économie française souffre par ailleurs de handicaps structurels qui grèvent sa compétitivité hors-coût. La contraction de l'industrie limite les capacités de financement de la recherche, qui se traduit insuffisamment en innovations industrielles. La progression de la France, de la 22^{ème} à la 11^{ème} place de l'Indice mondial de l'innovation établi par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, ne se retrouve pas dans les indicateurs relatifs à l'innovation industrielle dans lesquels la France apparaît en retrait par rapport à l'Italie et à l'Allemagne.

L'image de l'industrie reste également dégradée, ce qui nuit à l'attractivité des formations et des métiers industriels. Ainsi parmi les apprentis ayant suivi une formation en « métaux, mécanique » et en situation d'emploi en janvier 2021 six mois après leur sortie d'études, seuls 55 % exerçaient un emploi correspondant à leur formation (28 % pour les lycéens professionnels).

Les employeurs éprouvent ainsi des difficultés croissantes à recruter du personnel qualifié : 52 % des entreprises dans l'industrie étaient concernées par des difficultés de recrutement au 1^{er} trimestre 2024, et 19 % se disaient limitées dans leur activité par le manque

⁷ Indicateur européen permettant d'évaluer l'impact de l'impôt sur les décisions d'investissement des entreprises. Il inclut notamment les impôts sur les bénéfices des sociétés, les revenus de dividendes, les plus-values.

de personnel. Cette proportion est supérieure à la part des entreprises concernées en Italie ou en Espagne. La réduction des tensions de recrutement dans l'industrie implique que soit défini un dispositif durable de soutien à la formation des salariés de l'industrie. D'autre part, les politiques de l'emploi et de l'insertion, de la formation et de l'orientation, mais aussi de la cohésion territoriale, du logement, des transports et de la petite enfance, ou du développement économique et de la transition écologique doivent intégrer pleinement cette préoccupation, en lien avec les politiques sectorielles.

L'amélioration de l'attractivité de la France, mesurée par le nombre de projets, reste fragile. Les projets en France comportent moins de créations de sites qu'en Allemagne et au Royaume-Uni. L'environnement des entreprises peut encore être simplifié pour faciliter leur développement. Malgré les dispositions adoptées par le Parlement pour sécuriser et accélérer les projets d'implantation industrielle en 2020, 2021 et 2023, un écart important subsiste avec les autres pays de l'UE sur les délais réellement constatés (de 4 à 8 mois supplémentaires selon les procédures), selon un rapport réalisé à la demande du Gouvernement en 2022⁸.

Des soutiens publics pas toujours ciblés sur l'industrie, en augmentation à partir de 2020 et à l'efficacité inégale

La Cour a mesuré les soutiens publics à l'industrie de 2012 à 2022 à partir des transferts financiers directs ou indirects aux entreprises industrielles⁹ sous forme de prises de participation, de subventions, de prêts et d'avances remboursables. Leur montant s'élève à 17 Md€ par an de 2012 à 2019 et à 26,8 Md€ par an sur la période 2020-2022¹⁰, hors interventions en fonds propres. En excluant les dépenses fiscales et les niches sociales, ce montant est ramené à 5,8 Md€¹¹ sur 2012-2019 et 9,6 Md€¹² sur 2020-2022. Les collectivités territoriales représentent une part marginale de ces transferts, les entreprises bénéficiant surtout de leurs actions transversales de développement économique dans le champ des aides aux entreprises et du foncier.

Les interventions en fonds propres dans des entreprises industrielles représentent 2,2 Md€ par an sur la période 2012-2022, prenant la forme de prises de participations de l'Agence des participations de l'Etat dans les secteurs industriels stratégiques et à des fins de souveraineté (défense), de Bpifrance pour le développement des PME et des ETI, de la Caisse des dépôts et d'Ademe Investissement. Le suivi d'ensemble de ces participations doit être amélioré pour mesurer la pertinence du cumul des interventions dans certaines entreprises ou secteurs et les risques associés. La doctrine de l'Agence des participations de l'État doit être précisée et articulée avec celle de Bpifrance, de la Caisse des dépôts et d'Ademe Investissement.

Les politiques de soutien à la R&D, à l'emploi et à la formation, à l'énergie, au commerce extérieur et à l'innovation, représentent 86 % du coût budgétaire total, tous types de dépenses

⁸ Laurent Guillot, IGF, DITP, *Simplifier et accélérer les implantations d'activité économiques en France*, 2022.

⁹ Identifiées par le code NAF intégré dans leur identifiant SIRET ou SIRENE.

¹⁰ Incluant la part du service public de l'énergie finançant des aides d'État aux entreprises selon la réglementation européenne (2,8 Md€ sur la période).

¹¹ Énergie (3,2 Md€ / an), R&D (1,1 Md€), Activité partielle et apprentissage (0,8 Md€), Financement des entreprises (0,4 Md€), Commerce extérieur (0,1 Md€) et Collectivités (0,31 Md€).

¹² Énergie (3,7 Md€), R&D (1,8 Md€), Activité partielle et apprentissage (1,9 Md€), Financement des entreprises (1,9 Md€), Commerce extérieur (0,1 Md€) et Collectivités (0,31 Md€).

confondus. Au sein de ces politiques transversales, certains instruments bénéficient surtout à l'industrie : le crédit d'impôt recherche (5,6 Md€ par an dont 61 % pour l'industrie), l'activité partielle (3,3 Md€ par an dont 47 % pour l'industrie, hors crise sanitaire), la fiscalité sur les entreprises énergo-intensives (1,1 Md€ par an pour l'industrie sur la période récente), ainsi que l'assurance export (pour un coût budgétaire limité). Le crédit d'impôt recherche constitue pour les entreprises et de nombreux observateurs, un facteur important d'attractivité pour le maintien des activités de R&D en France. Sans remettre en cause son principe, plusieurs travaux d'évaluation et d'analyse économique invitent cependant à ajuster son assiette afin d'en améliorer l'efficacité. Dans ce contexte, la Cour recommande aux ministères de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche d'ajuster l'assiette des dépenses éligibles au CIR pour en améliorer l'efficacité et d'expertiser une mesure de plafonnement de la créance du CIR au niveau des groupes.

Les dépenses budgétaires se concentrent dans la politique de l'innovation et dans des plans de soutien à l'industrie, dont le montant augmente en fin de période. Cependant, le bilan des plans de soutien à la réindustrialisation ou à la numérisation de l'industrie qui se sont succédé de 2012 à 2022 est peu concluant. Leur ciblage est insuffisant et les instruments retenus peu efficaces, à l'exception de certains secteurs comme l'aéronautique ou la micro-électronique pour lesquels l'État a su faire preuve de continuité.

Les programmes d'investissement d'avenir mis en œuvre entre 2010 et 2019 ont eu un impact limité sur l'industrialisation. Depuis 2020, les pouvoirs publics ont complété les instruments des politiques horizontales par un instrument de soutien « vertical », notamment sous forme de subventions, dans le cadre de France 2030. Les premières évaluations montrent que le ciblage des investissements publics devrait être resserré et que la doctrine d'intervention devrait s'attacher à privilégier davantage les instruments les plus efficaces en limitant le recours aux subventions.

Une stratégie industrielle à approfondir

La politique industrielle, dont l'objectif est de maintenir ou développer la part de l'industrie dans la valeur ajoutée nationale, ne se réduit pas aux aides aux entreprises, souvent peu ciblées sur les entreprises industrielles. Les politiques macro-économiques et horizontales portant sur l'environnement compétitif des entreprises horizontales, qui doivent être coordonnées, ont un rôle déterminant.

La stratégie industrielle doit affirmer son caractère transversal et s'inscrire durablement au cœur des politiques horizontales de compétitivité et de l'action des ministères sectoriels. Elle doit faire partie intégrante des objectifs de la politique de formation, de transition énergétique, de protection de l'environnement, de santé, d'innovation et de recherche.

Pour la France, ces enjeux de coordination se situent à la fois au niveau national et au niveau européen. La politique industrielle relève d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres¹³ dans les limites des politiques communes du marché intérieur et de la concurrence. Le rapport Draghi, remis en septembre 2024, mentionne explicitement la nécessité d'aligner la politique commerciale, la politique de concurrence et la politique industrielle, en

¹³ Article du Traité de Maastricht de 1992 repris dans l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de 2007 (TFUE).

allant au-delà des évolutions engagées depuis 2015 et des mesures récemment annoncées après la crise sanitaire et en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Celles-ci ont pour objectif stratégique la réduction des dépendances européennes dans six secteurs : les matières premières critiques, les semi-conducteurs, la santé, le numérique, l'agro-alimentaire et l'énergie. Plusieurs instruments de développement sectoriel ont ainsi été mis en place grâce aux programmes européens en faveur de l'innovation et au mécanisme des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) qui fait appel à des financements nationaux publics et privés. Ils ont récemment été complétés, en 2023 et 2024 par des instruments de politique commerciale.

La stratégie industrielle nationale, le choix de ses instruments et des projets, doit s'inscrire résolument dans ce cadre en priorisant les projets soutenus à l'échelle européenne. L'assouplissement des aides d'État pendant les crises sanitaires et énergétiques a augmenté les risques de fragmentation du marché intérieur et d'inefficacité des aides nationales. Le mécanisme des PIIEC, qui encadre le recours aux subventions nationales pour s'assurer que les investissements productifs subventionnés répondent à des besoins stratégiques à l'échelle de l'UE, vise à maîtriser ce risque. Le rapport Draghi appelle à amplifier ce cadre européen tout en soulignant que des améliorations doivent être apportées pour en améliorer la réactivité. D'autres modalités de coopération européenne peuvent aussi être envisagées, dans un cadre intergouvernemental (Airbus) ou communautaire (Agence spatiale européenne, programmes européens).

Des progrès ont été accomplis dans l'organisation des pouvoirs publics pour concevoir et mettre en œuvre la politique industrielle au niveau national. La réorganisation de la direction générale des entreprises (DGE), du Conseil national de l'industrie et les conseils stratégiques de filières ont permis de structurer et renforcer le dialogue avec le secteur sur les grands enjeux. Cependant, un dialogue plus stratégique sur l'industrie doit être développé entre les acteurs publics au sein de l'État et avec les collectivités en s'appuyant notamment sur des travaux prospectifs réguliers. Au-delà des indicateurs macro-économiques couramment utilisés (valeur ajoutée, emploi, commerce extérieur), une plus grande attention doit aussi être portée aux impacts territoriaux et aux disparités des secteurs et des entreprises du secteur industriel en se dotant des indicateurs adéquats.

Recommandations

Mesures relatives à la compétitivité des entreprises industrielles

1. Revoir les modalités de calcul des impôts de production défavorables à l'industrie à condition d'en garantir la neutralité pour les finances publiques (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*).
2. Définir en 2025 un dispositif durable de soutien au développement des compétences des salariés de l'industrie (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère du travail et de l'emploi*).

Mesures relatives à l'efficacité des soutiens publics

3. Définir en 2025 les modalités de consolidation dans les comptes de l'État des participations directes et indirectes de l'État en identifiant les entreprises industrielles afin de suivre l'intégralité des risques associés (*ministère du budget et des comptes publics*).
4. Dans un souci de cohérence des investissements publics, préciser en 2025 la doctrine de prises de participations de l'État dans les secteurs industriels en l'articulant avec celles de la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et Ademe Investissement (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*).
5. Pour améliorer l'efficacité de la dépense, ajuster l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche (CIR) et expertiser les modalités d'un plafonnement de la créance du CIR (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*).**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**
6. Engager une revue des priorités de France 2030 et arrêter ou réorienter dès 2025 les financements de certains projets suivant les recommandations du Comité de surveillance (*secrétariat général pour l'investissement*).
7. Privilégier les instruments financiers et les avances remboursables pour les soutiens financiers publics aux projets d'industrialisation et limiter le recours aux subventions (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat général pour l'investissement*).

Mesures relatives à la conception et à la mise en œuvre des stratégies industrielles

8. Prioriser dans la stratégie industrielle les projets soutenus à l'échelle européenne (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*).
9. Élaborer, d'ici 2026, un ensemble d'indicateurs macro et micro-économiques permettant de mesurer les impacts de la stratégie industrielle en tenant compte de la disparité de l'industrie et des enjeux de comparaison internationale (*ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Insee*).

Introduction

Selon l’Insee, « *relèvent de l’industrie les activités économiques qui combinent des facteurs de production (installations, approvisionnements, travail, savoir) pour produire des biens matériels destinés au marché* ». Cette définition traditionnelle assimile l’industrie à la production de biens tangibles.

L’activité industrielle est structurellement porteuse de gains de productivité favorables à la croissance de long terme de l’économie : les activités correspondantes et les activités de services à fort contenu technologique qui y sont très souvent liées procurent des emplois de qualité, généralement bien rémunérés ; elles contribuent à rééquilibrer les territoires, l’emploi industriel se situant le plus souvent hors des métropoles ; elles ont un effet d’entraînement sur la recherche et développement (R&D), l’investissement, l’innovation et le reste de l’économie ; l’industrie joue un rôle important dans les échanges extérieurs de biens et contribue à la souveraineté et plus largement à l’autonomie stratégique de la France, c’est-à-dire sa capacité à faire face à des situations requérant d’être autonome pour certaines productions ; enfin, elle a un rôle central à jouer dans la transition énergétique.

Les politiques publiques en faveur de l’industrie se caractérisent par une grande variété d’objectifs, d’effets directs et indirects et de leviers d’action. Elles regroupent traditionnellement les politiques dites horizontales qui agissent sur les conditions - cadre de l’activité des entreprises (fiscalité, coûts de production, recherche et développement, innovation, compétences) et des politiques dites verticales portant sur des secteurs ou des entreprises spécifiques. La qualité de conception et de mise en œuvre des stratégies industrielles qui ont pour objet d’assurer la coordination de ces différentes politiques publiques constitue un enjeu majeur de politique économique. Enfin, l’interpénétration entre l’industrie et les services mais aussi l’existence d’enjeux communs avec d’autres activités exposées à la concurrence internationale tendent à élargir le champ des instruments d’intervention. Les politiques économiques horizontales et les plans de soutiens à l’industrie sont essentiellement conçus et mis en œuvre par le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie et par Bpifrance, en lien avec le secrétariat général à l’investissement pour les programmes d’investissements d’avenir (PIA) et France 2030. Ils sont complétés par les politiques sectorielles des ministères techniques et par les actions de développement économique des collectivités territoriales.

Après avoir donné la priorité à l’économie de la connaissance avec la création des pôles de compétitivité et d’Oséo au début des années 2000, la France a progressivement modifié sa politique industrielle. À la suite du rapport Gallois de 2012 et de la prise de conscience du recul plus marqué de l’industrie manufacturière en France que chez nos voisins, les actions transversales poursuivant des objectifs macro-économiques d’amélioration de la compétitivité-coût (coût du travail, fiscalité) et hors coût (formation - compétences, recherche-développement et innovation) ont été renforcées, puis articulées avec des soutiens sectoriels. Ceux-ci ont été amplifiés suite à l’épidémie de covid-19, avec la mise en œuvre de programmes spécifiques : « Nouvelle France industrielle » à partir de 2013, « Territoires d’industrie » en 2018, « Pacte

productif » en 2019, complété par « France 2030 » en 2021. La stratégie industrielle se structure désormais autour de la transition énergétique, de l'innovation, des territoires (programme Territoires d'Industrie et écosystèmes industriels, pôles de compétitivité), des compétences et de la recherche.

Ces évolutions sont intervenues alors que l'Union européenne (UE) accorde depuis 2015 une plus grande attention aux interventions verticales ou sectorielles dans un domaine qui ne relève pas des politiques communes. Cette priorité s'est imposée après la crise économique de 2008-2011 et le double constat d'un risque de décrochage technologique de l'Europe vis-à-vis des autres grands blocs et de la montée en puissance industrielle des pays asiatiques et de la Chine en particulier. L'UE a renforcé la prise en compte de la dimension industrielle dans ses interventions financières en faveur de l'innovation. Elle prête également davantage attention à l'autonomie stratégique de l'Europe, en mettant l'accent sur le développement des innovations de rupture, la sécurisation de son approvisionnement en matières premières et le soutien aux secteurs stratégiques. Elle encourage aussi les coopérations entre pays européens et industriels dans le cadre des « projets importants d'intérêt européen communs » (PIEC).

Le présent rapport établit un diagnostic actualisé de l'industrie française et de l'évolution des principaux facteurs de compétitivité depuis 2012 et formule des orientations dans ce domaine (1). Il examine les soutiens publics dont ont bénéficié les entreprises industrielles sur cette période au titre des politiques transversales¹⁴. (2). Enfin, il formule des recommandations concernant les objectifs, les indicateurs et la mise en œuvre des stratégies industrielles (3).

¹⁴ Les politiques sectorielles (défense, santé) et les instruments tels que la commande publique, la régulation de l'accès au marché et des prix ne sont pas étudiés dans ce rapport.

Chapitre I

Une stabilisation récente et à un niveau bas du poids de l'industrie dans l'économie, des écarts persistants de compétitivité

Le poids de l'industrie dans l'économie nationale s'est stabilisé entre 2012 et 2022 et l'emploi industriel augmente depuis 2017, mais les parts de marché de l'industrie française diminuent dans le commerce mondial et dans l'UE (I). En dépit de la réduction des prélèvements obligatoires sur les entreprises, des écarts de compétitivité coût et hors coût (R&D, innovation, compétences) persistent avec les autres grands pays européens (II). La prise de conscience des risques de décrochage industriel et des dépendances européennes s'est accentuée avec les crises sanitaires et énergétiques conduisant à des initiatives européennes ciblées en faveur de l'industrie en fin de période (III).

I - Un poids économique stable depuis 2012, des effets d'entraînement contrastés

Le poids de l'industrie dans l'économie nationale peut être évalué par les indicateurs relatif à la valeur ajoutée, à l'emploi et au commerce extérieur (A) et par celui des entreprises industrielles et de leur activité dans le tissu économique (B). Les effets d'entraînement de l'industrie sur la productivité qui ont ralenti à partir de 2019, demeurent importants sur l'emploi local et l'activité dans les territoires (C).

A - Une part de l'industrie manufacturière entre 10 et 11 % du PIB

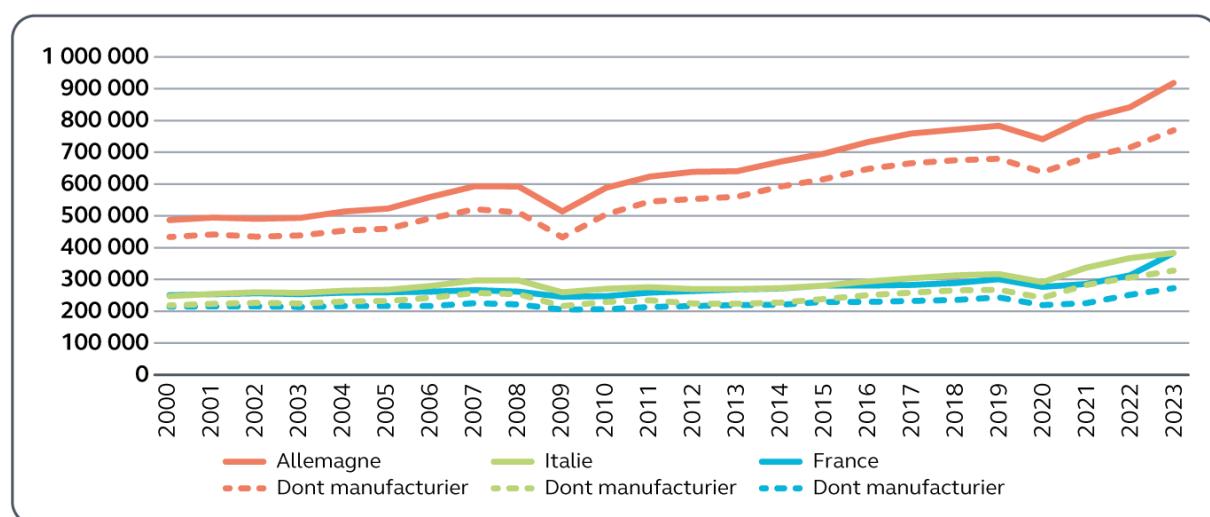
1 - Une croissance industrielle inférieure à celle des autres secteurs de l'économie

L'industrie, au sens des nomenclatures statistiques française et européenne, regroupe les secteurs de l'industrie manufacturière mais également les industries extractives (gravières, sablières, etc.), la production et la distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné, ainsi que la production et la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et la dépollution.

Le poids de l'industrie dans l'économie est mesuré par plusieurs indicateurs, dont celui de la part de la valeur ajoutée de l'industrie dans la valeur ajoutée totale de l'économie. L'évolution de ce ratio est souvent analysée pour décrire la désindustrialisation. La Cour a utilisé les données de la comptabilité nationale les plus récentes au niveau national et comparables avec les données de comptabilité nationale disponibles sur Eurostat pour les autres pays, à savoir les données Insee base 2014 publiées en décembre 2023.

Selon ces données, la valeur ajoutée de l'industrie française a augmenté globalement, en valeur, de 20 % sur la période 2000-2019. Cette évolution globale ne doit pas faire oublier l'impact prolongé de la crise de 2008-2009, la France ne retrouvant le niveau de 2007 qu'en 2013, ainsi celui de la crise sanitaire. Si la valeur ajoutée de l'industrie en France a dépassé en 2022 son niveau de 2019 en valeur, elle ne l'a toujours pas retrouvé en volume¹⁵.

Graphique n° 1 : évolution de la valeur ajoutée industrielle en M€, prix courants



Source : Eurostat

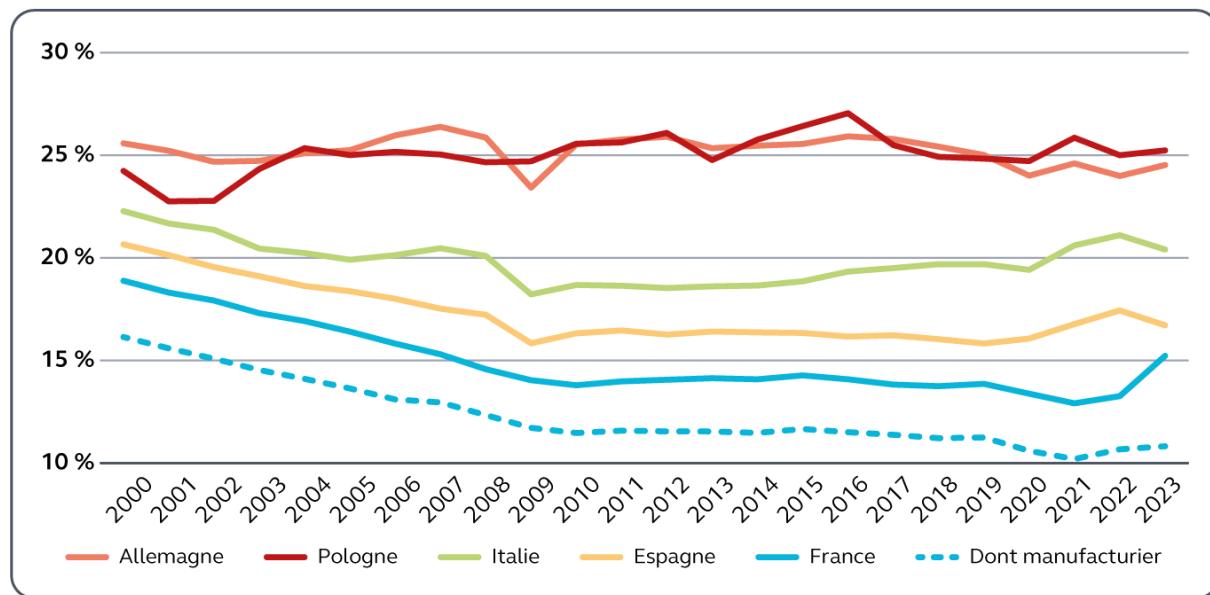
Sur la période 2012-2022, la France est le troisième pays industriel de l'UE, derrière l'Allemagne et l'Italie, dont la valeur ajoutée industrielle a augmenté de 61 % et de 28 % de 2012 à 2019.

Dans ce contexte, après une diminution plus marquée que dans les autres pays européens entre 2000 et 2010, de 19 % à 14 % pour l'industrie¹⁶, la part de la valeur ajoutée industrielle s'est stabilisée en France entre 2011 et 2019 autour de 14 %¹⁷. Elle atteint 15 % en 2023 grâce au secteur de l'énergie, en raison de l'inflation des prix de l'énergie et du rebond des exportations françaises d'électricité à la faveur de la remontée du parc nucléaire, touché en 2022 par une baisse de production historique. La part de l'industrie manufacturière reste stable, à 11 % de la valeur ajoutée totale de l'économie.

¹⁵ En revanche l'industrie manufacturière l'a retrouvé au deuxième semestre 2023.

¹⁶ De 16 % à 11 % pour l'industrie manufacturière.

¹⁷ 11 % pour l'industrie manufacturière.

Graphique n° 2 : part de l'industrie dans la valeur ajoutée, prix courants (% du PIB)

Source : Eurostat

Il convient de signaler les incertitudes qui s'attachent à ces indicateurs. En effet, pour répartir la production dans les branches industrielles, la comptabilité nationale mesure la part de la valeur ajoutée (VA) imputable à l'activité industrielle quel que soit le secteur d'activité des unités légales¹⁸ dans lesquelles elle est réalisée et exclut les activités non industrielles au sein des entreprises industrielles. Ces deux approches méthodologiques peuvent donner des résultats différents : en 2021, selon la comptabilité nationale, la valeur ajoutée de la branche industrielle représentait 13 % de la valeur ajoutée de l'économie, contre 15 % selon l'approche par entreprise (cf. annexe n° 3). Les données de la comptabilité nationale sont néanmoins les seules permettant des comparaisons temporelles et internationales. Sur ce point également, l'Insee¹⁹ a récemment rappelé que les différences de méthodologie entre les instituts français et allemand ont pour effet d'accentuer l'écart entre la France et l'Allemagne, en défaveur de la France.

La diminution de la part de la valeur ajoutée industrielle s'explique par des facteurs structurels. Historiquement, avant le ralentissement récent des gains de productivité dans l'industrie, la croissance plus importante de la productivité dans l'industrie que dans les services entraînait une baisse des prix supérieure dans l'industrie. Parallèlement, l'élévation du niveau de vie conduit à une saturation des besoins en biens industriels et à une hausse de la demande de services. Enfin, les entreprises industrielles ont réorganisé leur production en externalisant certaines fonctions et en recourant davantage à l'intérim et à la sous-traitance, augmentant ainsi leurs consommations intermédiaires. La division internationale du travail, le redéploiement des pays développés vers des tâches de conception et de services aux entreprises, la substitution de

¹⁸ L'unité légale, société ou entreprise individuelle, est l'unité principale enregistrée au répertoire national des entreprises et des établissements (Sirene) géré par l'Insee et identifiée par son numéro Siren.

¹⁹ Insee, *Quel est vraiment le poids de l'industrie en France et en Allemagne*, Le blog de l'Insee, 12 juillet 2024.

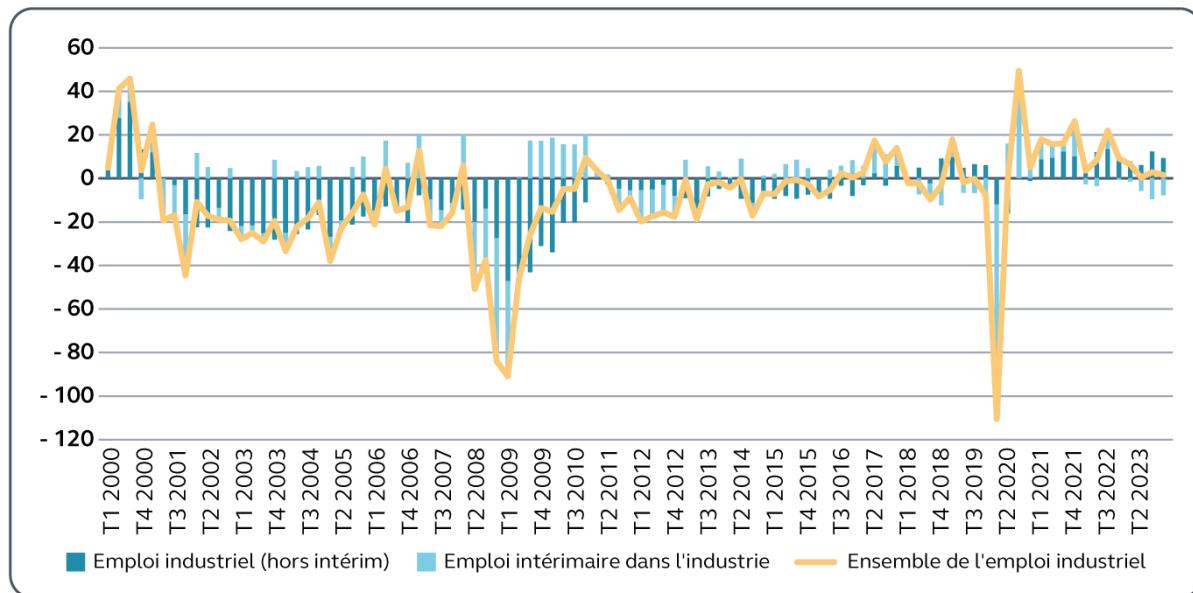
la production domestique par des importations et les délocalisations contribuent aussi à la baisse de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale.

Seules l'Allemagne et la Corée du Sud font exception, grâce, selon certains observateurs, aux dynamiques exceptionnelles du secteur automobile allemand et du secteur électronique coréen sur la période, qui ont plus que compensé l'érosion naturelle de la part de l'industrie. De même la dynamique de l'Italie s'expliquerait notamment par les liens économiques avec l'industrie allemande et celles de l'Espagne et de la Pologne par des effets de rattrapage économique. La France présente pour sa part une trajectoire semblable à celle des États-Unis et du Royaume-Uni, en lien avec le fort développement des services marchands et non marchands : en 2023, la part de la valeur ajoutée des services dans l'économie s'élevait à 77 % en France contre 72 % en Italie et 68,5 % en Allemagne.

2 - Une reprise de l'emploi industriel à partir de 2017

Au dernier trimestre 2000, 4,1 millions de personnes étaient en emploi salarié dans un établissement industriel²⁰. Entre 2000 et 2022, le nombre de personnes en emploi salarié en établissements industriels diminue de près de 900 000 unités (hors intérimaires), soit une perte équivalente à un cinquième des effectifs. L'emploi intérimaire en établissements industriel baisse également de 42 000 personnes, ayant servi d'ajustement pendant les crises de 2008 et de 2020. Les évolutions constatées sont cependant différentes, et parfois même contraires, selon les secteurs. L'emploi dans l'industrie agroalimentaire a ainsi augmenté entre 1990 et 2020, tandis que l'industrie automobile a connu une baisse continue de ses effectifs.

Graphique n° 3 : évolution nette de l'emploi industriel (dont intérim) en milliers



Source : Cour des comptes, données Dares-Insee-Urssaf relatives aux personnes en emploi. À la différence de l'emploi en équivalent temps plein (ETP), l'emploi inclut toute personne employée, que ce soit à temps plein ou à temps partiel.

²⁰ Dares, *L'emploi salarié*, mai 2024.

La tendance à la baisse s'est inversée fin 2017, avec une reprise des emplois stables à partir de 2018-2019, ces derniers se substituant à l'intérim. Malgré une diminution ponctuelle en 2020, l'emploi salarié continue d'augmenter et a dépassé fin 2021 le niveau atteint avant la crise sanitaire. Au premier trimestre 2024, 3,3 millions de personnes occupent un emploi salarié en établissement industriel (hors intérim), soit 90 900 emplois de plus que fin 2019. En revanche, l'intérim dans l'industrie baisse depuis 2022. Ainsi, alors qu'entre fin 2022 et fin 2023, l'emploi hors intérim dans l'industrie a augmenté de 35 500 salariés, le nombre de salariés en intérim a baissé. Au total, en tenant compte des intérimaires, la hausse de l'emploi dans un établissement industriel n'est que de 11 100 salariés.

En 2023, la part de l'emploi industriel s'est stabilisée autour de 10 % dans l'emploi total en France (11 % en 2012), dans un contexte de hausse soutenue de l'emploi dans les autres secteurs de l'économie. En comparaison, la même année, la part de l'emploi industriel était de 17 % en Italie et de 18 % en Allemagne (voir annexe n° 8). La part de l'emploi des secteurs manufacturiers de haute et moyenne technologie dans l'emploi total diminue depuis 2017 en France, qui se situe au dernier rang européen, derrière l'Allemagne, l'Italie, la Pologne et l'Espagne.

3 - Une croissance inférieure à celle d'autres pays européens et des parts de marché qui se réduisent dans les échanges de biens

La plupart des économies avancées ont vu leurs parts de marché dans le commerce mondial reculer sur la période 2000-2023 du fait de la concurrence des pays émergents et surtout de la Chine. Ce mouvement s'observe également au sein de l'UE avec un transfert des bases productives vers les économies d'Europe centrale et de l'est (Pologne, République tchèque...) depuis le début des années 2000. Ainsi, entre 2000 et 2023, les parts de marché françaises dans les exportations mondiales de biens ont diminué de 43 %. Cette baisse n'est que de 24 % en Italie et 16 % en Allemagne, l'Espagne ayant maintenu ses parts de marché sur la même période. Deuxième pays exportateur européen en 2000, la France est quatrième en 2023, derrière l'Italie depuis 2020. La France, deuxième pays exportateur de l'UE vers la zone euro en 2000, passe à la quatrième place en 2023.

Malgré des exportations qui augmentent sur toute la période, sauf en 2009 et 2020, la France connaît un solde commercial négatif, la croissance des importations étant supérieure à celle des exportations. En 2021, selon les données de l'OMC, le déficit commercial de l'industrie manufacturière représentait près de 68 % du déficit total de la balance commerciale. La France se distingue de ses voisins italiens et allemands par un solde commercial de biens dégradé et structurellement déficitaire, en particulier avec l'UE, partenaire commercial incontournable qui représentait 53 % des exportations et 64 % des importations en moyenne entre 2012 et 2022. Ces parts sont stables sur la période et en légère augmentation depuis la crise sanitaire de 2020.

Le solde commercial est très sensible au comportement des firmes multinationales françaises. Entre 2000 et 2018, il s'est particulièrement dégradé dans le secteur automobile (cf. annexe n° 12). Comme leurs concurrentes, les entreprises de ce secteur organisent leur production à l'étranger pour répondre à la demande locale ou exporter vers des marchés voisins. En revanche, elles ont moins développé leurs activités productives sur le territoire national que dans d'autres pays européens.

La France présente par ailleurs un excédent structurel de la balance des revenus, avec un solde nettement plus favorable en France que chez nos partenaires européens. Par ailleurs, le solde des échanges de services est structurellement positif en France. Au total, le solde des transactions courantes de la France est ainsi faiblement négatif (moins de 1 % du PIB en moyenne) à partir de 2007, sauf en 2019 et 2021. Pour certains observateurs, cela signifie qu'il ne faut pas aborder la « désindustrialisation » comme un problème de déséquilibre macro-économique, mais davantage comme une question de spécialisation productive et d'attractivité des activités industrielles, notamment celles des grandes entreprises.

La structure de la balance commerciale reflète l'évolution de la spécialisation productive de l'économie française au cours des 20 dernières années. En 2023, la France se positionne parmi les principaux exportateurs mondiaux dans quatre secteurs clés historiques : premier exportateur pour les boissons (15,2 % des parts des exportations en valeur) et pour les parfums et cosmétiques (15,2 % également), et deuxième exportateur mondial pour le cuir et la bagagerie (14 %) et l'aéronautique et spatial (13,6 %)²¹.

Graphique n° 4 : composition de la VA industrielle française en 2012 et en 2022 (%)



Source : Eurostat

L'activité industrielle s'est globalement spécialisée sur les secteurs de haute et moyenne technologie²² (industrie aéronautique, civile et militaire, chimie-pharmacie) et sur les secteurs dits de basse technologie (agroalimentaire) dont la part augmente. Les replis les plus marqués concernent certains secteurs dits de moyenne technologie comme l'automobile, les produits électriques et les machines et équipements.

²¹ DG Trésor - Banque de France- DGDDI, *Rapport annuel 2024 sur le commerce extérieur*.

²² Les secteurs industriels sont classés par l'OCDE dans des catégories de haute, moyenne et basse technologie en fonction du niveau de leurs dépenses de R&D rapportées à leur chiffre d'affaires.

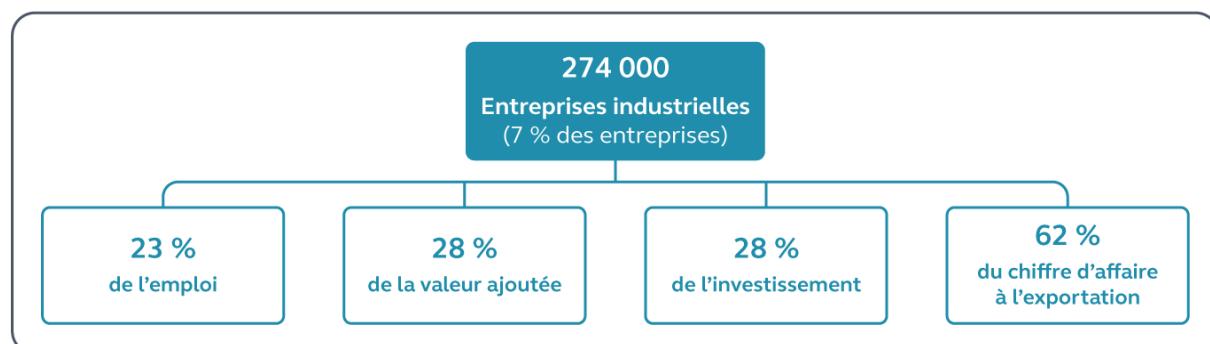
B - Des entreprises industrielles peu nombreuses, une forte représentation des firmes multinationales

1 - Des entreprises industrielles peu nombreuses, un tissu industriel diversifié

En 2021, les entreprises industrielles, au nombre de 274 000, sont relativement peu nombreuses. Elles représentent 7 % de l'ensemble des secteurs « *principalement marchands non agricoles et non financiers* » selon la typologie de l'Insee²³ et 8 % des unités légales, comme en 2012. Elles ont en revanche un poids bien plus important en matière d'emploi salarié, 23 %, soit 3,2 millions de salariés en équivalent temps plein (ETP), contre 25 % en 2012. Aux salariés d'entreprises industrielles, il faut ajouter l'emploi sous forme d'intérim, très répandu dans l'industrie (8 % de recours à l'intérim en 2021 contre 3 % dans l'ensemble des secteurs, soit 276 000 ETP dans un établissement industriel au quatrième trimestre de 2021).

Les entreprises industrielles ont un poids plus élevé dans la valeur ajoutée que dans l'emploi, compte tenu de leur intensité capitaliste. Elles représentent 28 % de la valeur ajoutée des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, soit 325 Md€, 28 % de l'investissement et surtout 62 % du chiffre d'affaires à l'exportation.

Schéma n° 1 : poids des entreprises industrielles en 2021 dans les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers



Source : Cour des comptes d'après l'Insee. Champ : secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

Les entreprises du secteur industriel sont très diverses. Un petit nombre d'entre elles, 18 000, sont organisées sous forme de groupes de sociétés²⁴, soit 7 % des entreprises industrielles mais 81 % des salariés en ETP, 86 % de la valeur ajoutée (VA), 89 % du chiffre d'affaires et 93 % des exportations. Ces entreprises sous forme de groupes sont composées de 68 700 unités légales, c'est-à-dire des filiales dont les activités ne sont pas nécessairement industrielles. Ainsi, un peu plus de la moitié seulement de ces unités (53 %) a une activité industrielle mais celle-ci représente 225 Md€ de valeur ajoutée et 2,16 millions de salariés en ETP. Les autres exercent une activité ne relevant pas de l'industrie : activités financières, sièges

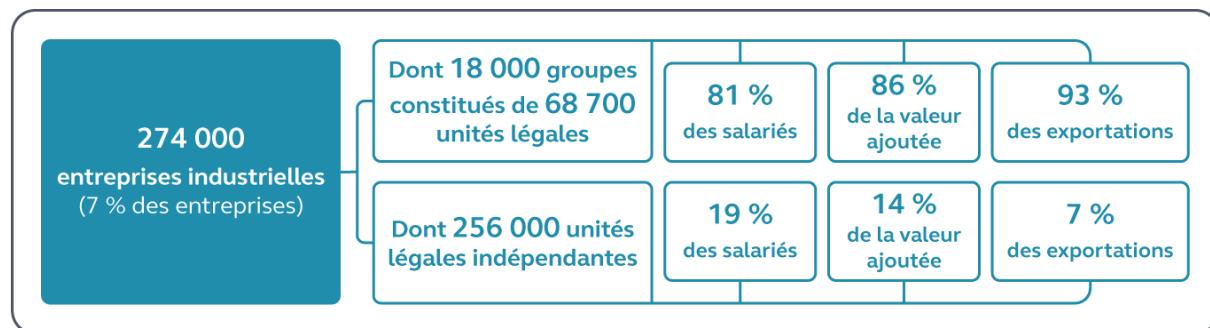
²³ Le champ retenu pour l'élaboration des statistiques au niveau entreprise par l'Insee est celui des entreprises des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers qui représente un peu plus la moitié de la valeur ajoutée totale.

²⁴ Ce regroupement des sociétés en groupe est notamment encouragé depuis les années 50 par des mécanismes de calcul de l'impôt.

sociaux, holdings ou auxiliaires de services financiers et d'assurance, services marchands, en particulier du conseil de gestion et de la location de biens immobiliers ou encore dans le commerce de gros. Leur poids économique est toutefois limité : 54 Md€ de valeur ajoutée et 0,48 million de salariés en ETP.

La grande majorité des entreprises industrielles, 93%, soit 256 000, sont mono-unités légales mais cet ensemble a un poids économique relativement faible : 0,6 millions de salariés (ETP), soit 19 % du secteur et 46 Md€ de valeur ajoutée hors taxe, soit 14 % de la valeur ajoutée hors taxe du secteur.

Schéma n° 2 : description des entreprises industrielles en 2021



Source : Cour des comptes d'après l'Insee. Champ : secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

Certaines filiales d'entreprises non industrielles organisées en groupe peuvent également avoir une activité industrielle. C'est le cas de 7 900 unités légales, filiales d'entreprises d'autres secteurs (construction, commerce, transports et entreposage, services financiers), qui représentent 14 Md€ de valeur ajoutée et 0,16 million de salariés en ETP.

Les trajectoires économiques des entreprises industrielles sont également très diverses : en 2021, si la moitié des entreprises industrielles génèrent moins de 72 900 € de valeur ajoutée, 10 % en génèrent plus de 956 000 €. Le chiffre d'affaires de l'industrie a crû de 15 % entre 2020 et 2021 mais ce chiffre masque d'importantes disparités puisqu'un quart des entreprises ont, pour leur part, subi une baisse d'au moins 11%²⁵. La prise en compte de cette diversité de situations est fondamentale pour apprécier les attentes des chefs d'entreprise : 90% d'entre eux sont à la tête d'une microentreprise (MIC) et 9 % d'une PME hors MIC. Ils forment donc la très grande majorité des chefs d'entreprises, mais ne se retrouvent pas obligatoirement dans les évolutions agrégées d'emploi, de valeur ajoutée, d'exportations ou d'investissement qui sont dues aux entreprises de taille intermédiaires (ETI) et aux grandes entreprises (GE). La concentration des moyens de production est plus importante dans l'industrie que dans les autres secteurs, hormis celui des transports et de l'entreposage. En 2021, 97 grandes entreprises réunissent un tiers des salariés, 60 % des immobilisations corporelles et du chiffre d'affaires à l'export ainsi que 44 % de la valeur ajoutée. Les 1 858 ETI emploient un autre tiers des salariés et réalisent un tiers de la valeur ajoutée et du chiffre d'affaires à l'export.

²⁵ Insee, *L'appareil productif français en 2021*, 2023.

2 - Des grandes entreprises insérées dans la mondialisation

En 2021, 5 % de l'ensemble des entreprises des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers exportent ; elles sont 10 % dans l'industrie mais ce résultat tient surtout aux grandes entreprises et aux ETI de l'industrie, qui sont presque toutes exportatrices, alors que seule une PME de l'industrie sur deux exporte²⁶.

Par ailleurs, 43 % des entreprises industrielles ont recours à la sous-traitance²⁷, ce qui représente un quart du total, tous secteurs confondus (les services forment le premier secteur donneur d'ordre en montant). La sous-traitance d'une partie de l'activité industrielle à l'étranger représente 27 % des achats de sous-traitance du secteur.

Au-delà des entreprises exportatrices, l'industrie se caractérise aussi par une représentation plus forte de firmes multinationales, c'est-à-dire disposant de filiales en France et à l'étranger, que dans l'ensemble des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers. En 2021, en France, ces firmes multinationales industrielles représentent 2 % des entreprises du secteur industriel, concentrent 69 % des effectifs salariés en ETP (49 % dans une firme multinationale industrielle sous contrôle français et 20 % dans une firme multinationale industrielle sous contrôle étranger) et génèrent 78 % de la valeur ajoutée produite sur le territoire français²⁸. Par ailleurs ces firmes industrielles multinationales sont surtout des grandes entreprises qui représentent 86 % du chiffre d'affaires et 78 % des effectifs des filiales françaises à l'étranger.

En 2021, les firmes multinationales industrielles sous contrôle français emploient 2,5 millions de salariés dans leurs filiales à l'étranger, soit 61 % de leurs effectifs totaux : c'est aussi un tiers des effectifs à l'étranger des firmes multinationales, industrielles ou non, sous contrôle français. Le nombre d'employés des filiales à l'étranger de multinationales françaises est plus important que celui des filiales à l'étranger de multinationales allemandes, italiennes ou espagnoles²⁹. Le secteur automobile est particulièrement représentatif de cette internationalisation des grands groupes français (cf. encadré) et de la délocalisation de la production.

²⁶ Insee, *Les entreprises*, 2023.

²⁷ Insee, *Une entreprise sur deux a recours à la sous-traitance ou la réalise en 2021*, 2024.

²⁸ Respectivement 1 %, 49 % et 55 % pour les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

²⁹ Direction générale du Trésor, *Commerce extérieur de la France*, rapport annuel, 2024.

La filière automobile : un déclin de la base industrielle en France

Historiquement secteur majeur de l'industrie française, l'automobile a connu une forte diminution de la production réalisée en France, qui a diminué de 28 % entre 2004 et 2019. La valeur ajoutée du secteur automobile français représentait un tiers de celle du secteur allemand en 2000, moins d'un dixième en 2012 comme en 2020.

À l'instar de leurs homologues européens, les constructeurs automobiles français ont développé leur production dans les pays tiers pour s'implanter sur les marchés étrangers en croissance. Les filiales étrangères représentaient en 2019 deux tiers des effectifs des groupes automobiles français contre un peu plus de la moitié pour l'ensemble des groupes multinationaux dont le centre de décision est en France³⁰. Ils ont aussi délocalisé une partie de leur production pour approvisionner le marché européen et national. Ce choix s'explique en partie par la sensibilité des constructeurs à la compétitivité coût et leur positionnement sur les segments de basses et moyennes gammes. En 2022, seuls 19 % des véhicules vendus en France ont été produits localement contre 31 % en Allemagne et 58 % aux États-Unis³¹. La majorité des véhicules vendus en France est fabriquée dans d'autres pays européens (63 %). L'augmentation des importations des marques étrangères mais aussi nationales contribue au déficit du solde commercial du secteur automobile, qui s'établit à 24 Md€ en 2023 contre 3,3 Md€ en 2012, selon l'Insee. La transition vers le moteur électrique implique, par ailleurs, une mutation du modèle économique de l'ensemble de la filière, dont le bilan net reste difficile à prévoir.

Les firmes multinationales industrielles sous contrôle étranger représentent 20 % de l'emploi du secteur et 22 % de la valeur ajoutée. Un tiers des emplois des entreprises sous contrôle étranger implantées en France est industriel, contre 12 % des emplois des autres entreprises françaises. Au total, l'industrie française est très marquée par les firmes multinationales et réciproquement les firmes multinationales implantées en France, françaises ou étrangères, sont très tournées vers l'industrie.

C - Des effets d'entraînement contrastés

1 - Un décrochage récent des gains de productivité

L'industrie est l'un des principaux moteurs des gains de productivité de l'économie, la productivité y étant historiquement plus élevée et dynamique que dans le secteur des services, mis à part dans certains sous-secteurs comme celui des technologies de l'information.

Cependant, les gains de productivité horaire ont ralenti dans l'industrie depuis la fin des années 1990 et ont même diminué depuis 2019, de façon plus marquée en France que dans d'autres pays. Ce décrochage traduit le fait que l'emploi a progressé plus vite que l'activité. Il peut s'expliquer par plusieurs facteurs. En 2023, 92 % des entreprises de l'industrie estiment avoir perdu de la productivité en raison de la hausse des coûts des matières premières et de l'énergie depuis fin 2019, 81 % des entreprises citent les difficultés de recrutement comme un frein à la productivité du travail depuis fin 2019 et 27 % des entreprises déclarent une hausse du nombre d'apprentis ou d'alternants en 2023 (voir annexe n° 6). Les entreprises mettent en avant comme principaux leviers d'amélioration de leur productivité une main-d'œuvre plus

³⁰ Insee, *L'industrie automobile en France : l'internationalisation de la production des grands groupes pèse sur la balance commerciale*, Insee Première, 2019.

³¹ CEPII, *Will Chinese auto export boom transform into local production in Europe ?*, policy brief, juin 2024.

adaptée et de nouveaux investissements productifs : 89% des entreprises souhaitent renforcer leur politique de recrutement et leur attractivité, 86% font valoir l'importance de la formation des employés, 85% l'importance d'accroître la qualité du management, 87% l'investissement dans des équipements et machines plus performants et 75% privilégieraient la robotique et l'automatisation³². Cette évolution de l'industrie a des effets négatifs sur la productivité de l'ensemble de l'économie : au 1^{er} trimestre 2023, la baisse de 7,3 % de la productivité horaire dans l'industrie par rapport à 2019 explique 35 % de la perte de productivité globale de l'économie (-4,7 %) sur cette période.

2 - Des effets d'entraînement marqués sur l'emploi local

Le fonctionnement de sites industriels s'accompagne d'une demande de biens et de services locaux. La production d'un bien industriel engage en effet plusieurs acteurs, *via* ses consommations intermédiaires, les entreprises de sous-traitance et les prestataires de services ou à travers la consommation de biens et de services locaux des salariés de ces entreprises industrielles qui, en moyenne, ont des emplois à la fois mieux payés et plus stables que dans les autres secteurs³³.

Sur le premier aspect, l'Insee³⁴ a estimé que lorsque le secteur aéronautique (respectivement l'automobile) produit directement une unité de valeur ajoutée, il génère, *via* les consommations intermédiaires produites en France, 4,8 unités de valeur ajoutée (4,1 unités pour le secteur automobile). À titre de comparaison, ce multiplicateur tombe à 1,5 pour le commerce et les services. Plusieurs travaux récents convergent sur l'existence d'un effet d'entraînement significatif des créations et des pertes d'emplois industriels. Ainsi, pour 100 emplois supplémentaires dans les secteurs dits « exposés » à la concurrence internationale³⁵, 80 emplois seraient générés dans le secteur abrité de la même zone d'emploi³⁶. À l'inverse, selon d'autres travaux, chaque emploi détruit dans le secteur manufacturier entraînerait la destruction d'environ 1,5 emplois supplémentaires au niveau local³⁷. Enfin, une étude de la période 2008-2019 indique qu'on ne peut exclure que des pertes d'emplois industriels aient des effets de long-terme entraînant des pertes additionnelles d'emplois dans d'autres secteurs que ceux initialement affectés³⁸.

L'affirmation selon laquelle « *Un emploi industriel permet de créer 1,5 emploi indirect et 3 emplois induits dans le reste de l'économie* », indiquée dans la présentation du programme Territoires d'industrie par l'ANCT et repris par de nombreux acteurs publics et privés, ne repose sur aucune publication de l'Insee. En revanche les autres travaux cités mettent en évidence un effet d'entraînement marqué, même s'il n'est pas aussi important, et persistant. L'autre argument souvent avancé, selon lequel 75 % de l'emploi industriel est situé hors des métropoles est lui bien vérifié, ce qui contribue à faire de l'activité industrielle un levier de cohésion sociale et territoriale.

³² Banque de France, *Baisse de la productivité du travail dans l'industrie en 2023*, bulletin 251/2, 2024.

³³ Sur les salaires cf. Insee Référence Entreprises 2023.

³⁴ Insee, note de conjoncture, mars 2012.

³⁵ industrie et services exposés à la concurrence internationale.

³⁶ Frocrain et Giraud, *L'évolution de l'emploi dans les secteurs exposés et abrités en France*, Économie et Statistiques, 2018.

³⁷ Malgouyres, *The Impact of Chinese Import Competition on the Local Structure of Employment and Wages: Evidence from France*, Journal of Regional Science, 2017.

³⁸ France Stratégie, *Quel rebond local après des pertes d'emplois massives ?*, 2024.

3 - Des activités industrielles réparties sur l'ensemble du territoire et hors des métropoles

En 2022, les trois quarts des emplois d'établissements industriels³⁹ se situent hors métropole (voir annexe n° 7). Plus précisément, 30 % de ces emplois sont localisés dans une commune rurale⁴⁰ (18 % pour l'emploi marchand dans son ensemble), 9 % dans une petite ville, 12 % dans une ceinture urbaine et 49 % dans un centre urbain intermédiaire ou grand centre (67 % pour l'emploi marchand). Cette répartition globale n'a pas évolué depuis 2006.

L'emploi industriel est surreprésenté dans les zones rurales (plus d'un emploi marchand sur quatre), les petites villes et dans une moindre mesure dans les ceintures urbaines. Ce constat n'a pas varié entre 2006 et 2022. Il pèse moins de 10 % de l'emploi marchand dans les grands centres urbains. Une part significative des zones dans lesquelles l'emploi industriel reste important est donc située dans les espaces ruraux de faible densité. Ce constat est corroboré par la répartition des projets d'investissements étrangers dans l'industrie, localisés à 74 % dans des agglomérations de moins de 20 000 habitants.

Entre 2006 et 2012, le niveau de l'emploi industriel a diminué dans tous les types de communes (davantage dans l'urbain), et plus fortement que celui de l'emploi total marchand, ce qui explique la diminution de sa part dans l'emploi total. Cette baisse est moins marquée entre 2012 et 2022 et touche davantage les centres urbains. Entre 2016 et 2022, l'emploi industriel augmente dans tous les types de communes, mais relativement moins vite que l'emploi total.

L'activité industrielle est relativement concentrée géographiquement, comme l'Insee et la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) l'avaient déjà souligné⁴¹. Les régions Île-de-France, Rhône-Alpes et Pays de la Loire regroupent la majorité des emplois. L'industrie n'est désormais le premier secteur économique dans aucune des 306 zones d'emploi recensées par l'Insee et la Dares en 2020, alors que c'était encore le cas pour une dizaine de zones en 1990. Le taux d'emploi industriel demeure toutefois élevé dans 37 zones, notamment en Bretagne, dans les Pays de la Loire mais aussi dans le Grand Est, en Auvergne-Rhône-Alpes, dans les Hauts-de France ou encore en Nouvelle-Aquitaine. Enfin, l'industrie pèse davantage dans les zones d'emploi de l'ouest (Bretagne, Pays de Loire). Si les régions du nord et de l'est ont un poids significatif, les zones d'emploi les plus en croissance et les plus orientées vers l'industrie se situent dans l'ouest.

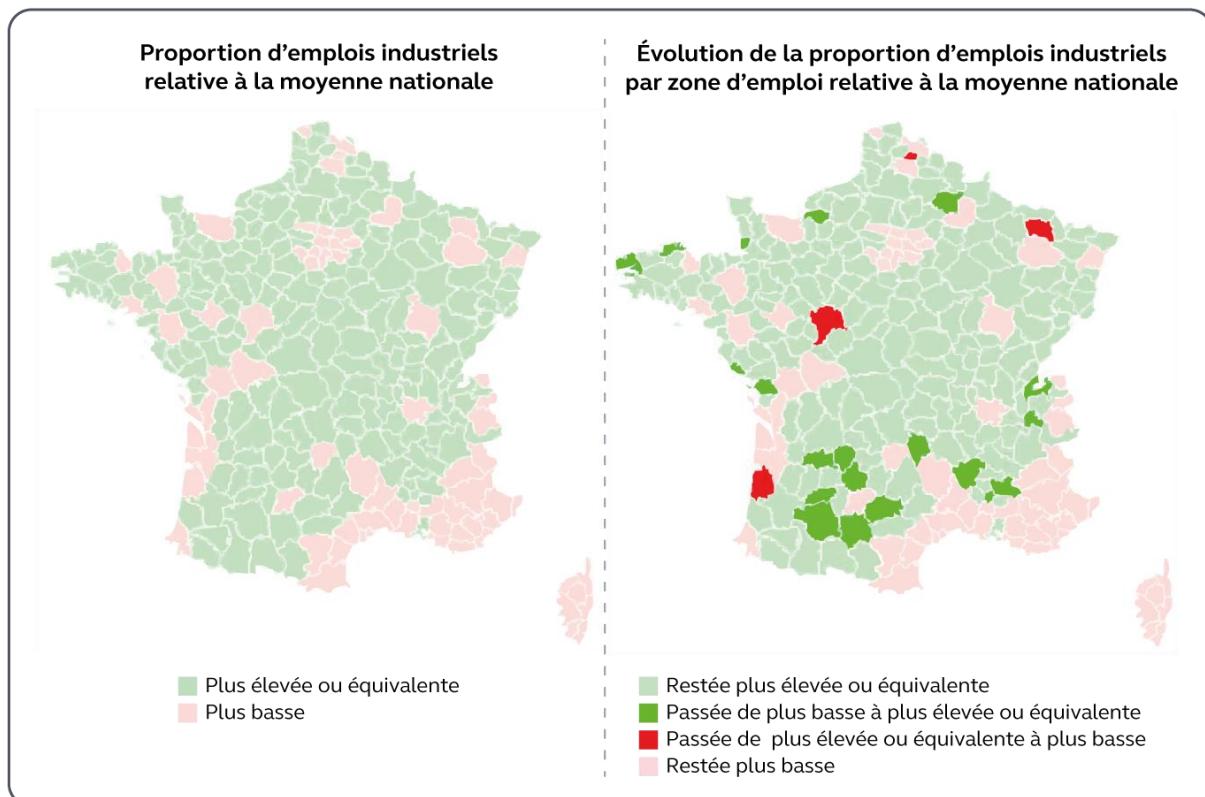
Les cartes ci-dessous permettent de situer les zones d'emploi qui ont une proportion d'emplois industriels supérieure ou inférieure à la moyenne nationale en 2022, en métropole, ainsi que les zones qui ont changé de statut au regard de ce critère, depuis 2012. En 2022 le poids de l'industrie dans l'emploi marchand est plus élevé à l'ouest de la diagonale qui va de l'Est aux Pyrénées et beaucoup moins élevé sur la côte méditerranéenne. L'industrie est devenue plus présente entre 2012 et 2022 dans les zones d'emploi du sud-ouest, autour de Toulouse, et en Bretagne.

³⁹ Données emploi de l'URSSAF.

⁴⁰ Au sens de la grille communale de densité de l'Insee.

⁴¹ Dares – Insee, *L'orientation économique des zones d'emploi*, 2020.

Carte n° 1 : proportion d'emplois industriels par zone d'emploi en 2022, comparée à la moyenne nationale et évolution constatée depuis 2012



Source : Cour des comptes d'après données Urssaf (cf. annexe n° 16). Lecture de la carte de droite : la zone d'emploi de Paris a conservé une proportion d'emplois industriels plus basse que la moyenne nationale en 2012 et en 2022. La proportion d'emplois industriels de la zone d'emploi de Brest, inférieure à la moyenne nationale en 2012, est devenue plus élevée ou équivalente à la moyenne nationale en 2022.

Les pouvoirs publics n'ont mis en place que récemment des indicateurs permettant de rendre compte de la place de l'industrie dans les territoires et de son évolution. Le Gouvernement publie ainsi depuis 2022 deux indicateurs déclinés par régions : le nombre de postes de travail dans les métiers industriels et le nombre de sites industriels. Ces indicateurs ont été élaborés au titre de l'une des politiques prioritaires du Gouvernement, la politique de plein emploi et de réindustrialisation.

Le suivi de l'évolution des métiers industriels dans l'ensemble des entreprises, industrielles ou non⁴² est réalisé par la direction générale des entreprises (DGE). Cette approche permet de mieux rendre compte de la réalité, sans se limiter à la mesure des emplois des entreprises ou des établissements industriels et en prenant en compte les emplois des métiers industriels qui s'exercent aussi dans le secteur tertiaire. Cet indicateur a aussi été utilisé dans la prospective publique, en particulier le rapport « Prospectives des métiers et qualifications 2030 » publié par France Stratégie et la Dares en 2022.

⁴² DGE, *Où en est la réindustrialisation de la France ? 2024.*

Ainsi, au dernier trimestre 2022, le nombre de postes principaux dans des métiers industriels est estimé à 3,4 millions par la DGE, dont la moitié seulement est exercé dans un établissement industriel⁴³. Le nombre de postes de métiers industriels a connu une inflexion à la hausse dès 2015 alors que les emplois en établissements industriels continuaient de diminuer.

De même, la mesure de l'évolution du nombre de sites industriels (nombre d'ouvertures nettes des fermetures) par la DGE complète la seule information disponible jusqu'alors qui provenait du cabinet Trendeo à partir du recensement des annonces dans la presse. L'indicateur de la DGE utilise les informations recueillies par l'administration au titre de la réglementation des installations classées pour l'environnement. Si la qualité des informations saisies et les nomenclatures utilisées doivent encore être améliorées pour faciliter l'identification des établissements industriels⁴⁴, le solde positif traduit une dynamique positive de création nette ou extension de 176 et 201 sites en 2022 et en 2023 (dont 49 et 57 créations nettes). Cette dynamique reste à confirmer, le recensement du cabinet Trendeo faisant état d'un solde légèrement négatif (-10) pour les créations d'usine entre avril et août 2024, ainsi que pour la création d'emplois industriels.

La mise en place de ces indicateurs par l'État va permettre de rendre compte d'évolutions territoriales jusqu'ici mal cernées au niveau national. Ils présentent également l'intérêt d'être reliés à des leviers d'action publics dans les territoires à la différence d'autres indicateurs macro-économiques comme la valeur ajoutée ou le solde commercial.

II - Des efforts pour réduire les écarts de compétitivité, des handicaps structurels persistants

La réduction des prélèvements obligatoires a interrompu la dégradation de la compétitivité-coût de l'industrie française sans résorber les écarts avec les pays européens comparables (A). Des handicaps structurels affectent la compétitivité hors-coût, qui limitent le développement de l'industrie (B).

A - Des écarts de compétitivité - coût qui se stabilisent avant la crise énergétique

En 2012, le rapport Gallois a dressé le diagnostic, confirmé par le Conseil national de productivité en 2019 et désormais largement partagé, d'une perte de compétitivité-coût de la France dans la décennie 2000 due à la divergence de sa politique économique avec celles menées dans la zone euro, singulièrement en Allemagne. Alors que la France connaissait une progression de ses coûts relativement rapide, l'Allemagne a mis en œuvre une politique volontariste de modération salariale, notamment dans le secteur des services, avec un effet indirect positif sur l'industrie, *via* les consommations intermédiaires. Elle a également procédé à un transfert de la fiscalité des entreprises vers les ménages. Cette dégradation de la compétitivité-coût de la France a suscité une contraction des marges des entreprises qui a pu accroître leur déficit de compétitivité hors-coût en réduisant leurs capacités d'investissement.

⁴³ En tenant compte de l'intérim, sinon ce serait 46 %.

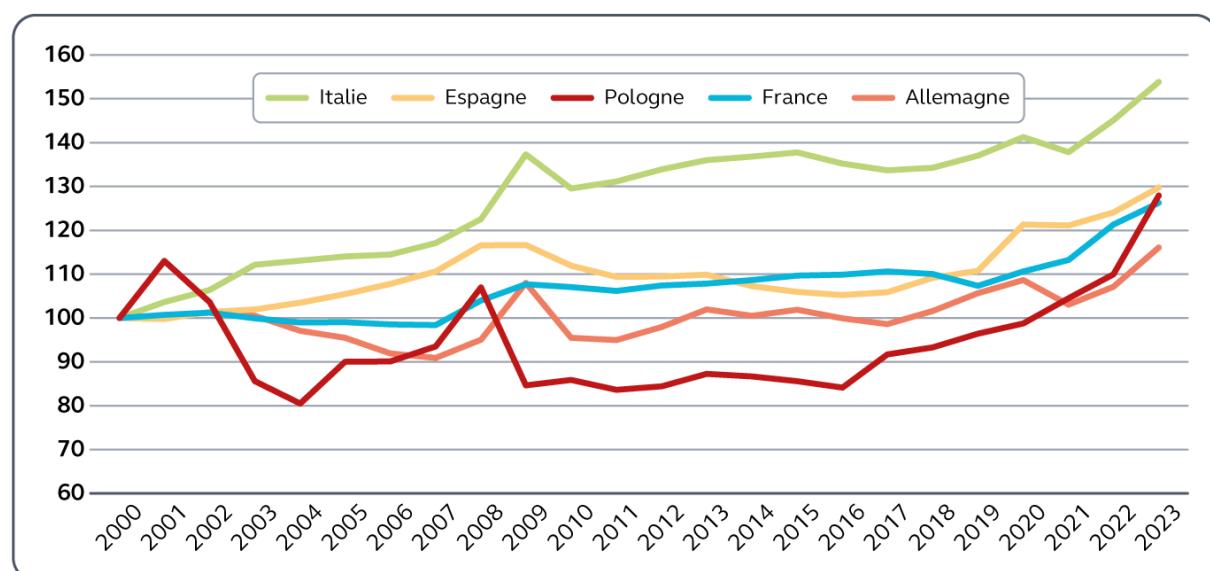
⁴⁴ A minima en rendant obligatoire l'information du numéro SIRET de l'établissement.

La France a pris des mesures de réduction des prélèvements obligatoires visant à réduire ces écarts de compétitivité-coût, d'abord sur les cotisations sociales, à partir de 2012. Dans le même temps, la taxation des profits des entreprises a diminué dans la zone euro (passant de 35 % en moyenne en 1998 à 24 % en 2016), mouvement qu'a suivi la France à partir de 2018.

1 - Une dynamique du coût du travail ralentie depuis 2012 mais demeurant à un niveau élevé

Les coûts salariaux unitaires (CSU)⁴⁵ dans l'industrie ont été stables en France entre 2000 et 2019 avec une hausse récente à mettre en regard d'une baisse de la productivité.

Graphique n° 5 : coûts salariaux unitaires (CSU) dans l'industrie (base 100 – 2000)

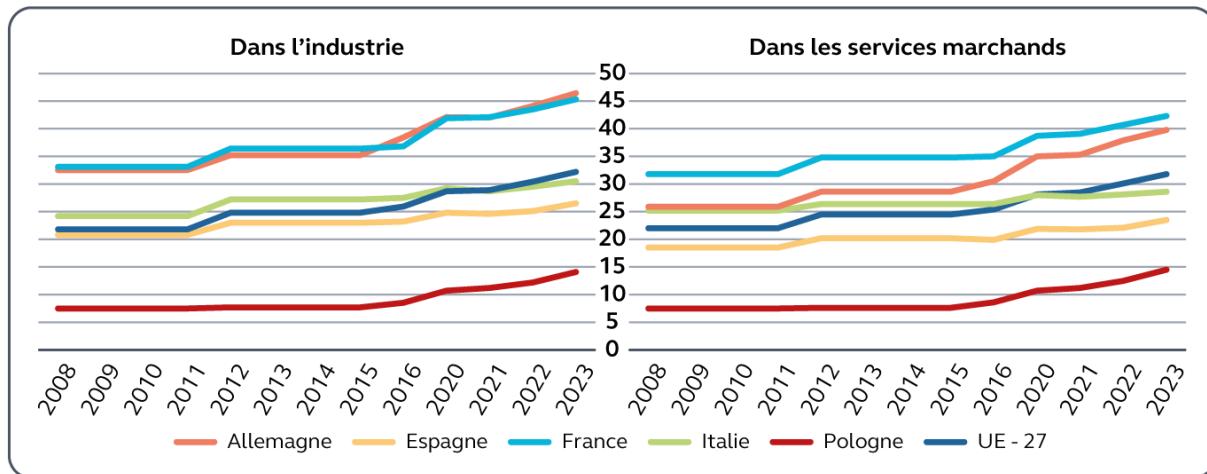


Source : Eurostat

Si la France a connu une certaine modération de ces coûts dans l'industrie sur la dernière décennie, le coût horaire du travail reste proche de celui de l'Allemagne et loin devant ceux de l'Italie (qui, ayant une productivité du travail faible, a un CSU élevé), de l'Espagne et des pays d'Europe de l'est.

⁴⁵ Le coût salarial unitaire permet d'effectuer des comparaisons internationales en tenant compte des différences de productivité du travail et des prix. Il correspond au coût salarial par unité de valeur ajoutée produite.

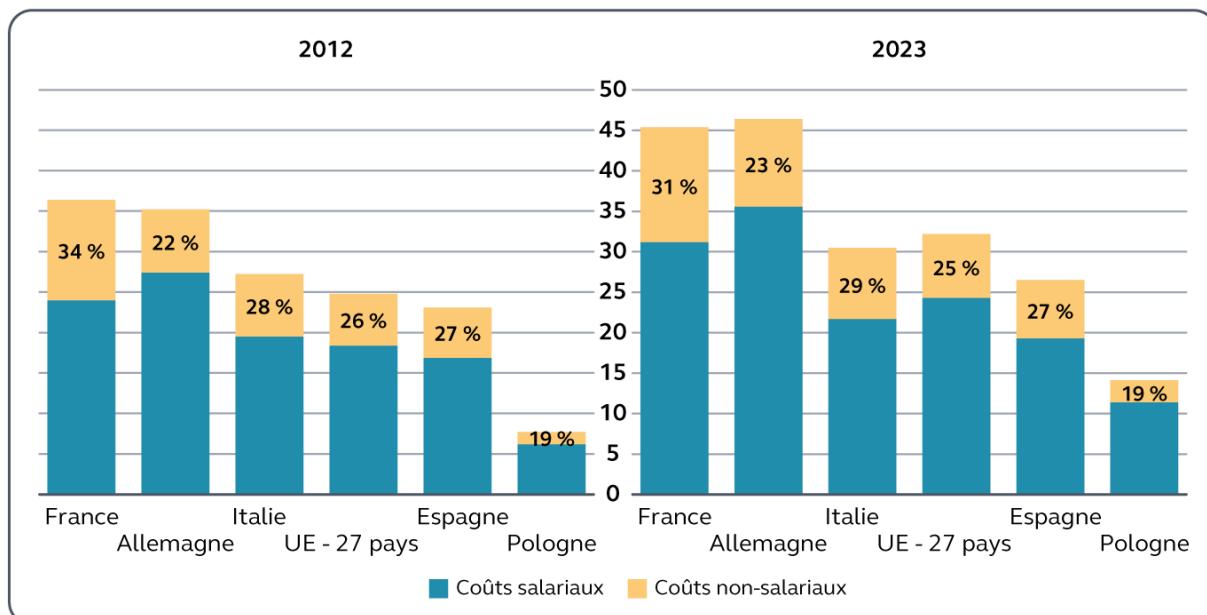
Graphique n° 6 : évolution du coût horaire (€) de la main d'œuvre



Source : Eurostat

Cette situation ne résulte pas principalement du haut niveau des salaires mais plutôt de celui des coûts non-salariaux, qui figurent parmi les plus élevés des pays de l'UE, en lien avec le niveau de protection sociale et ses modalités de financement.

Graphique n° 7 : coût du travail dans l'industrie en 2012 et en 2023 (€)



Source : Eurostat

À partir de 2013, les politiques de baisse du coût du travail connaissent une nouvelle accélération avec la mise en place du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) puis, en janvier 2015, du Pacte de responsabilité et de solidarité avec la réduction des cotisations sociales. Concentrées sur les bas salaires, ces réductions bénéficient surtout aux activités de services et à certaines activités industrielles où les salaires sont moins élevés en moyenne

(agroalimentaire). Seule l'extension de la réduction des cotisations famille aux salaires allant de 2,5 à 3,5 SMIC bénéficie, en proportion, davantage à l'industrie que le reste des allègements généraux. Ainsi, la part de l'industrie dans le coût de ces mesures générales est de 13 % en 2012 et de 14 % en 2022⁴⁶ (18 % pour la réduction des cotisations famille).

En cohérence avec l'augmentation du montant total des exonérations de cotisations sociales, le montant des exonérations bénéficiant aux entreprises industrielles a été multiplié par trois, de 3,3 Md€ en 2012 à 10,2 Md€ en 2022, dont 1,6 Md€ provenant de la réduction des cotisations familles. Cette mesure a permis de maintenir la part de l'industrie dans les allègements généraux alors que le CICE bénéficiait relativement moins à l'industrie qu'aux autres secteurs. Par ailleurs, ces allègements ont pu aussi bénéficier indirectement à l'industrie sous réserve de leur répercussion sur le coût des consommations intermédiaires (transports, commerce, services financiers, juridiques, intérim).

En 2019, le Conseil d'analyse économique a relevé que les effets de ces allègements sur l'emploi des salaires les plus élevés étaient très limités. Selon les travaux économiques disponibles, les allègements de cotisations sont considérés comme d'autant plus efficaces qu'ils portent sur des salaires modestes⁴⁷. D'autres travaux économiques⁴⁸ ne permettent pas non plus d'identifier un effet positif sur la compétitivité internationale et les exportations pendant la période sous revue. Cependant, selon les auditions des représentants de France Industrie, de l'AFEP ou du MEDEF, ces allègements ont un rôle positif sur le maintien d'emplois à haute valeur ajoutée et le recrutement à ces niveaux de salaires. Ils se traduirait davantage par des hausses de salaires pour les entreprises industrielles, dans un contexte de tension sur le recrutement des personnels les plus qualifiés. Leur effet sur l'emploi et sur l'attractivité serait au mieux marginal, selon un rapport parlementaire remis en 2023⁴⁹. Ces constats ont notamment conduit le Parlement à geler à partir de 2024 le point de sortie des allègements généraux pour le « bandeau maladie » et le bandeau « famille » à respectivement 2,5 et 3,5 fois le SMIC en vigueur au 31 décembre 2023. Par ailleurs, une mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique a été confiée en octobre 2023 par le Gouvernement à MM. Bozio et Wasmer, économistes, dont le rapport a été rendu public le 3 octobre⁵⁰. Il présente différents scénarios notamment de simplification des barèmes et de point de sortie des exonérations pour favoriser la progression des salaires tout en tenant compte des effets sur l'emploi, les entreprises et la dépense publique.

⁴⁶ Urssaf, *Stat'ur bilan*, juillet 2023 et données Urssaf en open data.

⁴⁷ Conseil d'analyse économique, *Baisse de charges : stop ou encore ?* 2019.

⁴⁸ Institut des politiques publiques, *Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises*, 2019

⁴⁹ Marc Ferraci, Jérôme Guedj, *Contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales*, rapport d'information, commission des affaires sociales, Assemblée nationale, n° 1685 (XVI^e législature), 28 septembre 2023.

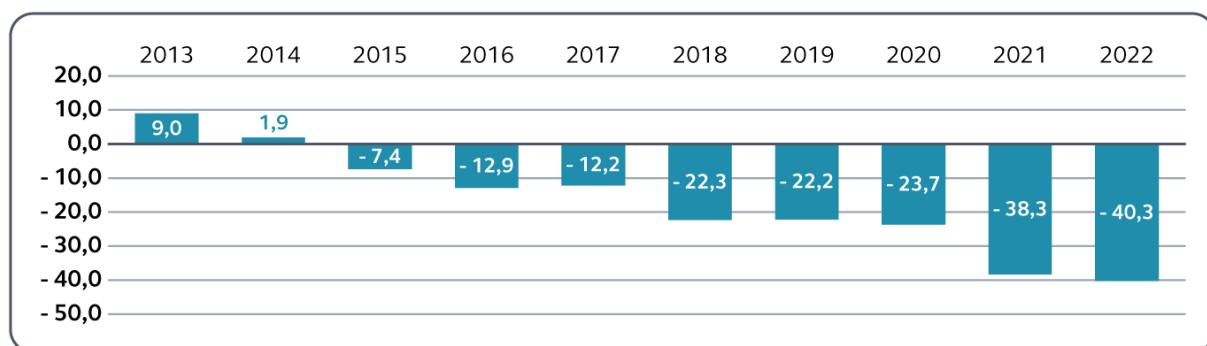
⁵⁰ A. Bozio, A. Wasmer, *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, rapport final, octobre 2024.

2 - Une forte diminution du taux de taxation effectif des entreprises non financières

La France, qui se caractérise par une structure de prélèvements pesant davantage sur l'appareil productif et de façon moindre sur la consommation⁵¹, a réduit significativement le taux de taxation de ses entreprises non financières entre 2019 et 2023, mais plus tardivement que ses voisins. Alors qu'en 2019, la France appliquait le taux moyen effectif de taxation⁵² des entreprises non financières le plus élevé de l'UE (35 %), ce taux est de 25 % en 2022, soit un niveau inférieur à celui de l'Allemagne (28,8 %) et de l'Espagne (29 %) et se rapprochant de l'Italie (23,9 %).

Après une hausse des prélèvements obligatoires en début de période, des mesures de réduction sont intervenues au cours des dix dernières années, en particulier en 2015 dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité puis à l'occasion du plan de relance en 2021. Ces évolutions ont notamment visé l'impôt sur les sociétés (IS) et les impôts de production. Le CICE (-20 Md€), la baisse du taux de l'IS (-11 Md€), la suppression de la part régionale de la CVAE dans le cadre du plan de relance (-8 Md€) et les allègements de cotisations sociales du Pacte de responsabilité de 2015 (- 6 Md€) ont constitué les principaux efforts. Au total, la baisse des prélèvements obligatoires sur 2013-2022, nette des mesures de hausse qui sont également intervenues sur la période, atteint 40,3 Md€ en comptabilité nationale.

Graphique n° 8 : impact cumulé des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires sur les entreprises (Md€)



Source : Cour des comptes d'après la direction générale du Trésor, impact en comptabilité nationale. Lecture : en cumulé sur 2013-2019, les mesures nouvelles ont entraîné une baisse de 22,3 Md€ des prélèvements.

Ces mesures sur les prélèvements obligatoires, transversales, n'ont pas ciblé spécifiquement l'industrie. Il n'est pas possible de mesurer précisément la part prélevée sur les entreprises industrielles ni de les comparer entre pays. Seules des comparaisons globales entre pays sur le niveau et le type de prélèvements peuvent ainsi être réalisées. Ainsi, une comparaison prenant en considération les cotisations sociales à la charge des employeurs, les impôts sur le revenu et le patrimoine des entreprises et les subventions sur la production dont elles bénéficient, en particulier les crédits d'impôts octroyés, révèle un niveau de prélèvements obligatoires moins élevé en Allemagne ou en Italie qu'en France, comme le montre le tableau ci-dessous.

⁵¹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée*, septembre 2020.

⁵² Indicateur permettant d'évaluer l'impact de l'impôt sur les décisions d'investissement des entreprises. Il inclut les impôts sur les bénéfices des sociétés, les revenus de dividendes, les plus-values, et d'autres taxes pertinentes.

Tableau n° 1 : structure en 2022 de la fiscalité des entreprises (sociétés financières et non financières) par pays (% du PIB)

	France			Allemagne			Italie		
	2012	2017	2022	2012	2017	2022	2012	2017	2022
<i>Cotisations sociales employeurs</i>	11,18	11,17	10,12	6,46	6,55	6,88	8,82	8,48	8,8
<i>Impôts sur la production</i>	4,35	4,57	4,74	0,72	0,69	0,98	3,82	2,95	3,11
<i>Impôts courant sur le revenu et le patrimoine</i>	2,65	2,88	3,31	2,52	2,66	3,16	2,33	2,07	2,7
<i>Subventions publiques au secteur</i>	0,2	0,2	0,3	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3
Total des PO nets des subventions	17,98	18,42	17,87	9,2	9,5	10,52	14,67	13,2	14,31

Source : Commission européenne, Taxes in Europe database et Eurostat.

Les écarts entre cotisations sociales peuvent s'expliquer par des modalités différentes de financement et de niveau de protection. L'écart entre la France et la moyenne européenne concernant le poids de l'IS et des impôts de production (17,5 % contre 14,4 %) provient essentiellement des impôts de production pour lesquels la comparaison entre pays est délicate.

En effet, ces impôts sont comptabilisés dans une catégorie de la comptabilité nationale dénommée « autres impôts sur la production » (D29) qui intègre les prélevements sur la masse salariale, le foncier, la valeur ajoutée ou le chiffre d'affaires qui touchent majoritairement les entreprises, mais aussi une partie des prélevements fonciers sur les ménages et le secteur non marchand. Dès lors, les données disponibles sur le site d'Eurostat ne permettent pas une comparaison directe, notamment pour les impôts fonciers. Enfin, les données entre pays ne sont pas parfaitement comparables en raison de règles de comptabilisation différente. Par exemple, l'imposition locale qui repose sur la valeur ajoutée en France (CVAE) repose sur les bénéfices (*Gewerbesteuer*) en Allemagne qui est classée comme un impôt sur le revenu des entreprises.

D'autres impôts, recensés dans d'autres catégories⁵³ devraient être assimilés à des impôts sur la production, comme la fiscalité énergétique, pour laquelle la comptabilité nationale ne permet pas d'isoler la part acquittée par les entreprises de celle, majoritaire, supportée par les ménages. Enfin, l'impôt sur les bénéfices de sociétés est atténué, en France, par des crédits d'impôt dont les principaux bénéficient notamment au secteur industriel comme le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)⁵⁴ qui ne sont pas comptabilisés de la même manière au niveau national et dans les données déclarées à Eurostat, ce qui a pour effet de majorer le poids des prélevements obligatoires dans les données européennes.

La France se distingue également par la diversité des assiettes considérées. Sept impôts différents⁵⁵ constituent 80 % des recettes des impôts de production en France, contre cinq en Italie et en Allemagne, et deux au Royaume-Uni. Il existe au total plus d'une quarantaine d'impôts de production en France, dont une grande majorité génère des recettes inférieures à 1 % du total. Seule la France, avec l'Italie, applique un impôt assis sur la valeur ajoutée, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et une taxation directement appliquée au chiffre d'affaires, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

⁵³ Les droits d'accises, la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques, les taxes sur l'immatriculation des véhicules, les primes d'assurance, la pollution, transport, etc.

⁵⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2019, le CICE s'applique aux seules rémunérations versées aux salariés affectés à des exploitations situées à Mayotte.

⁵⁵ Versement transport, taxes sur les salaires, forfait social, taxe sur le foncier bâti, CFE, CVAE et C3E

Seules les réformes des impôts de production⁵⁶ ont été présentées comme des mesures de soutiens au secteur industriel⁵⁷. En effet, en ciblant les entreprises indépendamment de leur profitabilité, ces impôts affectent leur rentabilité et leur capacité à exporter. Le CAE⁵⁸ soulignait en 2018 que la C3S réduit la productivité des entreprises, agit comme un impôt sur les exportations, constitue une subvention aux importations de biens intermédiaires, encourage l'intégration verticale du processus de production, même lorsqu'il est optimal de l'externaliser et agrave le déficit commercial de la France. De même, la suppression de la CVAE était recommandée par le conseil d'analyse économique (CAE).

Au cours de la période 2012-2022, les débats se sont ainsi concentrés sur la C3S dont la suppression a été annoncée en 2015 puis interrompue, et sur la CVAE, qui a été diminuée à partir de 2021. Le Gouvernement publie dans le rapport économique, social et financier un indicateur relatif à l'évolution des impôts de production depuis 2021. Cet indicateur présente leur évolution pour les sociétés non financières à partir des données de la comptabilité nationale. Certains montants sont calculés en appliquant des coefficients de répartition entre ménages et entreprises, ou bien comme un solde de répartition d'autres impôts.

Tableau n° 2 : évolution des impôts de production depuis 2021 (Md€)

	2021	2022	2023	2024
<i>Évolution des impôts de production</i>	-10,6	-0,7	0,1	0,1
<i>Effet retour sur l'IS de l'évolution des impôts de production</i>	1,5	1,3	-0,6	0
<i>Effet net</i>	-9,1	0,6	-0,5	0,1

Source : Cour des comptes d'après la DG Trésor (rapport économique, social et financier 2024)

L'évaluation par l'Institut des politiques publiques (IPP) des mesures de réduction des impôts de production (CVAE et CFE) du plan de relance⁵⁹ confirme que l'industrie manufacturière en est bien le premier bénéficiaire, conformément à l'étude d'impact jointe au projet de loi de finances. L'industrie manufacturière a bénéficié de 32 % de la réduction totale des impôts de production, soit 3,2 Md€ en 2021 sur l'année 2021. Cette part atteint 36 % en incluant la production d'énergie. Ces réductions ont eu peu d'impact sur les PME qui bénéficiaient déjà de taux plus faibles ou d'exonérations. L'IPP estime également que ces mesures peuvent contribuer positivement à la compétitivité des entreprises et l'attractivité de la France pour l'implantation de sites de production industrielle.

La Cour a mesuré, à partir des données de collecte de la CVAE et de la C3S, l'évolution de la contribution des entreprises industrielles. En 2022, l'industrie contribue pour 34 % à la collecte de la CVAE (24 % pour l'industrie manufacturière), soit une part relative en hausse par rapport à 2019 (27 %)⁶⁰. Par ailleurs, les PME et les ETI contribuent globalement à la même

⁵⁶ Ainsi que l'extension de 2,5 à 3,5 SMIC de la réduction de la cotisation famille.

⁵⁷ Cf. évaluation préalable de l'article 3 du PLF 2021 relatif à la réforme de la CVAE.

⁵⁸ CAE, *Les impôts sur (ou contre) la production*, juin 2019.

⁵⁹ Comité d'évaluation du plan France Relance, *La réduction des impôts de production*, 2024.

⁶⁰ Les autres secteurs les plus contributeurs sont la construction (12%), les activités financières et d'assurance (11 %). La contribution du secteur commerce, réparation d'automobiles et de motocycles a fortement diminué.

hauteur, en raison du poids du secteur de la construction pour lequel les PME sont les contribuables les plus importants depuis 2020. La C3S continue également de peser sur l'industrie qui contribue à hauteur de 27 %⁶¹, les secteurs du commerce et des activités financières et d'assurance contribuant respectivement à hauteur de 30 % et 22 %. Les ETI et les grandes entreprises industrielles contribuent à parts égales, comme pour le secteur du commerce.

Le taux de taxation effectif des entreprises non financières a fortement diminué depuis 2019 pour se situer à des niveaux comparables, voire inférieur à celui des grands pays européens. Les modalités de calcul de la CVAE et de la C3S restent cependant défavorables au développement de l'industrie en France par rapport aux autres pays. Les recettes de ces deux impôts se sont élevées respectivement à 5,8 Md€ en 2023 et à 4,2 Md€ en 2024 pour la CVAE, à 4,6 Md€ en 2023 et à 4,3 Md€ en 2024 pour la C3S⁶². La révision de leurs modalités de calcul pourrait être poursuivie, à condition de s'inscrire dans une évolution d'ensemble de la fiscalité des sociétés pour en neutraliser les effets sur les finances publiques.

3 - Un avantage compétitif historique sur les prix de l'énergie aujourd'hui menacé

Les prix de l'énergie sont une composante importante de la compétitivité des entreprises industrielles *via* leurs consommations directes et indirectes. La vulnérabilité des entreprises est cependant très variable selon les secteurs. Ainsi, la valeur des consommations énergétiques représente à 5 % de la valeur de la production de la chimie, de l'industrie du bois, de la métallurgie ou de la fabrication de produits en caoutchouc contre 1 % dans l'industrie pharmaceutique, selon la DGE⁶³.

La prédominance du nucléaire dans le mix énergétique français et ses modalités de fixations du prix permettant des coûts de production plus faibles, ainsi qu'une fiscalité moindre sur l'électricité⁶⁴ pour les entreprises industrielles électro-intensives ont représenté historiquement un levier de compétitivité. Ainsi, sur 2012-2020, le prix de l'électricité pour les grands consommateurs en France était inférieur de 40 % à la moyenne de l'UE et de 92 % aux prix en Allemagne.

À partir de 2022, sous l'effet de la guerre en Ukraine et dans le contexte de reprise post-covid, est intervenue une hausse importante des prix de l'énergie (+124 % entre le premier semestre 2020 et le deuxième semestre 2022). Les effets de cette conjoncture mondiale défavorable ont été accentués par les indisponibilités du parc nucléaire. Les entreprises industrielles françaises ont toutefois été, dans un premier temps, protégées par le recours à des contrats à prix fixes, qui concernaient 44 % des acteurs du secteur⁶⁵.

D'importantes mesures d'urgence ont également été déployées par les pouvoirs publics en soutien aux entreprises les plus touchées par la crise énergétique. Celles-ci, dont le coût est estimé à 24,8 Md€ par la Cour⁶⁶, ont pris la forme de mesures transversales et de mesures

⁶¹ 21 % pour l'industrie manufacturière.

⁶² PLF 2024, Voies et Moyens, Tome I.

⁶³ Direction générale des entreprises, *Quelle incidence de la hausse des prix de l'énergie sur l'industrie ?*, 2023

⁶⁴ DG Trésor, *Comparaison des prix de l'électricité en France et en Allemagne*, 2013.

⁶⁵ Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse du prix de l'énergie*, 2024.

⁶⁶ Cour des comptes, *Garantir l'efficacité des aides de l'État aux entreprises pour faire face aux crises*, 2023.

spécifiques, notamment pour les entreprises énergo-intensives. Le mécanisme d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) a également contribué à modérer l'impact de l'inflation énergétique sur l'approvisionnement en électricité des entreprises industrielles. Il permet aux pouvoirs publics de fixer, indépendamment du marché, le prix de vente de l'électricité nucléaire produite par EDF aux clients français dans la limite d'un volume maximal de 100 TWh (porté à 120 TWh en 2022). Son coût a été évalué à 5,2 Md€ en comptabilité nationale par la DGE et la DG Trésor.

La Cour a souligné le ciblage insuffisant de ces interventions et la surestimation en 2022 des crédits prévus pour les mesures d'aides aux entreprises énergo-intensives, principalement des entreprises industrielles, au titre du plan de résilience⁶⁷. Par ailleurs, le coût de l'électricité en France est demeuré inférieur à la moyenne européenne et aux prix en Allemagne et en Italie, avec un écart significatif pour les plus gros consommateurs d'énergie (consommation supérieure à 150 GWh) dont le prix est 1,8 fois supérieur en Allemagne.

De nombreux interlocuteurs ont cependant souligné l'impact des conséquences de la fin au 1^{er} janvier 2026 de l'ARENH et de l'augmentation programmée des prix de l'énergie sur la compétitivité de l'industrie, en particulier les industries lourdes (métallurgie, chimie) qui cumulent un taux élevé d'ouverture à l'international et une forte exposition aux intrants énergétiques. Plusieurs travaux réalisés par les administrations (DGE) ou à la demande des organisations professionnelles (Rexecode) confirment ces alertes. Les effets sur la compétitivité de l'industrie de l'accord de novembre 2023 entre l'État et EDF sur la régulation de l'électricité nucléaire à partir du 1^{er} janvier 2026 devront être évalués dans ce contexte.

B - Des handicaps structurels qui dégradent la compétitivité hors coût

La compétitivité hors coût dépend de nombreux facteurs difficilement quantifiables que sont notamment le rapport qualité-prix et la modernisation de l'appareil de production (1) la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et des compétences (2) l'investissement dans la R&D sa traduction en produits compétitifs (3) l'environnement des affaires et le caractère attractif de l'économie (4).

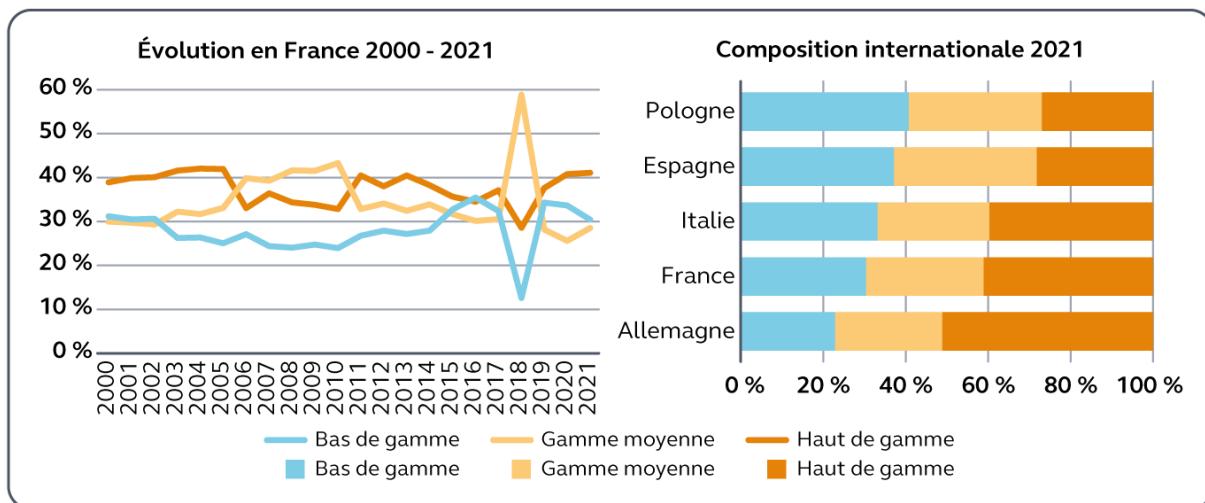
1 - Un niveau élevé de dépenses d'investissements, des résultats peu visibles sur la montée en gamme

Selon les données du centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), depuis le début des années 2000, la gamme des produits manufacturés exportés par la France n'a pas connu d'évolution positive. La part des exportations de biens manufacturiers haut de gamme⁶⁸ (près de 40 % en 2000) est passée sous la barre des 40 % entre 2006 et 2010 et entre 2014 et 2019. En 2021, cette part (41,1 %) reste inférieure à celle des exportations allemandes (51,0 %), mais supérieure aux italiennes (39,7 %). Sur la même période, les exportations manufacturières des pays d'Europe centrale et de l'est connaissent des montées en gamme importantes.

⁶⁷ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Économie*, 2023.

⁶⁸ La gamme est déterminée selon l'écart de la valeur unitaire à la référence mondiale (+/- 15%). Si la valeur unitaire du flux est supérieure de 15 % à la médiane mondiale, alors le flux sera considéré comme haut de gamme.

Graphique n° 9 : structure des exportations de biens manufacturiers par gamme de valeurs unitaires (% du total)



Source : Cour, base de données WTFC du CEPII

Cette situation ne s'explique pas par un déficit d'investissement en volume, puisque, selon les données disponibles d'Eurostat, le taux d'investissement du secteur manufacturier en France est un des plus élevés des pays européens⁶⁹.

Selon France stratégie⁷⁰, si les dépenses d'investissements des entreprises apparaissent davantage tournées vers les actifs immatériels (R&D, logiciels) que vers des investissements en machines et équipements, une partie importante de cet écart avec les autres pays européens résulterait de méthodes de comptabilisation différentes des offices statistiques nationaux. Ces différences méthodologiques majoreraient de 6,7 à 8,5 Md€ les investissements en logiciels par rapport à des pays analogues, soit 12 % à 15,3 % de l'investissement total du secteur manufacturier en comptabilité nationale⁷¹.

Par ailleurs, les écarts de taux de robotisation souvent avancés pour illustrer le déficit d'investissement et le manque de modernité du parc productif par rapport à d'autres pays doit être interprété avec précaution car il dépend de la composition sectorielle des industries nationales. L'écart entre l'Allemagne et la France, par exemple, traduit surtout le poids plus important des industries automobile et électrique en Allemagne, le secteur automobile français ayant un niveau de robotisation similaire à celui de l'industrie allemande.

Selon les représentants des entreprises rencontrés par la Cour, la mauvaise combinaison des facteurs de production et l'inadaptation des compétences peuvent néanmoins expliquer l'impact limité des investissements de digitalisation et de robotisation dans certains secteurs. Enfin, la spécialisation de la France par rapport à d'autres pays dans la conception des biens et la R&D, assortie d'une fabrication à l'étranger, pourrait expliquer qu'une partie des investissements des entreprises ne se traduisent pas dans la productivité des usines.

⁶⁹ Données de comptabilité nationale des États membres en base 2010.

⁷⁰ France Stratégie, *Les politiques industrielles*, 2020.

⁷¹ En mai 2024, l'Insee a révisé à la baisse son estimation de l'investissement en R&D et en logiciel à l'occasion du passage de la comptabilité nationale de la base 2014 à la base 2020.

2 - Une dégradation structurelle des compétences nécessaires aux métiers industriels

a) La formation initiale : des résultats qui se dégradent depuis longtemps

Les alertes se sont multipliées au cours de la période sur la diminution du niveau des compétences de la population active. Selon l'enquête PIAAC⁷² de l'OCDE, en 2013, 22 % des personnes âgées de 16 à 65 ans avaient un faible niveau de compétence à l'écrit et 28 % pour les chiffres en France métropolitaine (contre 16 % et 19 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Plusieurs évaluations standardisées des acquis des élèves réalisées dans le domaine des mathématiques⁷³, en particulier l'étude internationale sur les tendances en mathématiques et en sciences (TIMSS)⁷⁴ présentent des résultats inquiétants. Cette diminution des compétences de base en mathématiques limite les capacités à répondre aux exigences de l'évolution des emplois en particulier dans l'industrie. Les conséquences sont multiples pour l'économie qui devient une économie d'imitation, moins créatrice de valeur ajoutée qu'une économie d'innovation.

De même, s'agissant des formations aux métiers de l'industrie, 11 % des jeunes hommes et seulement 3 % des jeunes femmes sont inscrits dans la filière « ingénierie, industries de transformation et construction ». Ce déficit d'orientation des femmes mais aussi plus largement des jeunes issus de milieux sociaux défavorisés vers les métiers industriels et scientifiques nuit au développement de l'industrie et de l'innovation⁷⁵. Par ailleurs, 40 % des élèves français suivent un cursus professionnel dans l'enseignement secondaire (49 % dans l'UE), ce qui contribuerait à terme, au manque d'ouvriers très qualifiés ou de techniciens dans l'industrie, selon travaux de prospective de France Stratégie et de la Dares⁷⁶ qui prévoient un déficit en ingénieurs et techniciens dès 2030. Ce constat appelle à une mobilisation massive pour améliorer les compétences et attirer de nouveaux profils vers l'industrie.

b) Une faible attractivité des métiers industriels et des tensions croissantes de recrutement

L'attractivité de l'industrie reste faible chez les plus jeunes. Les métiers de l'industrie restent mal considérés en France. La valorisation des études générales et longues au détriment de formations professionnalisantes, la méfiance vis-à-vis d'activités perçues comme pénibles et polluantes, des relations de travail vues comme très hiérarchisées et peu conviviales sont autant de facteurs qui limitent son attractivité, en dépit des efforts de communication de ces dernières années (Semaine de l'industrie, « French fab, « French tech »). Ainsi parmi les apprentis ayant suivi une formation en « métaux, mécanique » et en situation d'emploi en janvier 2021 six mois après leur sortie d'études, seuls 55 % exerçaient un emploi correspondant à leur formation (28 % pour les lycéens professionnels).

⁷² Programme for the international assessment of adult competencies, enquête réalisée par l'OCDE mesurant les compétences dans le domaine de l'écrit et des chiffres des individus.

⁷³ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, DEPP, *État de l'École 2022*.

⁷⁴ Réalisée par l'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires (IEA).

⁷⁵ X. Jaravel, *Marie Curie habite dans le Morbihan*, 2024.

⁷⁶ Dares et France stratégie, *Les métiers en 2030*, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications (PMQ), 2022.

Les employeurs éprouvent ainsi des difficultés croissantes à recruter du personnel qualifié. 52 % des entreprises dans l'industrie étaient concernées par des difficultés de recrutement au 1^{er} trimestre 2024, et 19 % se disaient limitées dans leur activité par le manque de personnel. Cette proportion est supérieure à la part des entreprises concernées en Italie ou en Espagne. Face à ces difficultés, de nombreux industriels décident aujourd'hui de former eux-mêmes leurs collaborateurs dans leurs propres centres de formation ou sur leurs sites de production. Le manque de qualification réduit également la capacité des travailleurs à s'adapter aux exigences des nouvelles technologies et freine la capacité des entreprises françaises à s'insérer dans les chaînes de valeurs internationales.

Les difficultés de recrutement de l'industrie agroalimentaire, premier secteur industriel en nombre d'emplois

L'industrie agroalimentaire est le premier secteur industriel en nombre d'emplois, 450 803 en 2020 selon l'Insee, soit 16 % du total des emplois de l'industrie manufacturière. Le secteur peine à renouveler ses effectifs. 41 % des actifs de l'agroalimentaire dans les Hauts-de-France auront cessé leur activité d'ici 2030 et 27 % des salariés de l'agroalimentaire étaient âgés de 50 ans ou plus en 2022, selon l'Insee.

Le nombre d'emplois non pourvus dans la filière serait de 30 000 en 2023, contre 10 000 en 2013. Selon les données de France Travail en 2024, 66,4 % des recrutements d'ouvriers qualifiés dans l'agroalimentaire sont jugés difficiles contre 57,4 % pour l'ensemble des métiers. Au-delà du contexte actuel de tensions sur les métiers de l'industrie, ces difficultés s'expliquent aussi par un déficit persistant d'attractivité (pénibilité, niveau de salaire) selon les entreprises et les acteurs de la filière rencontrés par la Cour. Ces derniers se sont mobilisés à travers leur opérateur de compétences Ocapiat sur des travaux de prospective concernant les métiers et les qualifications, dont il convient de tirer les conséquences dans les branches professionnelles et dans les territoires.

La réduction des tensions de recrutement dans l'industrie implique que les politiques de l'emploi et de l'insertion, de la formation et de l'orientation, mais aussi de la cohésion territoriale, du logement, des transports et de la petite enfance, ou du développement économique et de la transition écologique intègrent pleinement cette préoccupation en lien avec les politiques sectorielles comme la Cour l'a souligné, en 2023 dans son enquête sur les métiers en tension des filières de production du Jura⁷⁷.

La Cour a alerté sur l'augmentation massive des dépenses publiques de formation professionnelle des salariés et d'alternance résultant de la réforme de 2018 et du plan de relance et formulé des recommandations pour mieux les cibler⁷⁸. Ainsi, si la part relative de l'industrie dans les financements de l'apprentissage a légèrement diminué depuis la crise, leur montant a fortement augmenté de 26,9 M€ avant la crise à 536,4 M€ en 2023.

⁷⁷ Cour des comptes, *Les tensions sur l'emploi. De la formation au recrutement : le cas des filières de production emblématiques du Jura*, rapport public thématique, 2023.

⁷⁸ Cour des comptes, *Recenter le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage*, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

Tableau n° 3 : financements de l'apprentissage de 2019 à 2023 (M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Total secteurs</i>	171,5	664,8	4 040,8	4 585,5	5 052,2
<i>Part Industrie</i>	26,9	95,6	518,6	536,4	577,0
<i>% Industrie</i>	15,7%	14,4%	12,8%	11,7%	11,4%

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ASP

Les entreprises industrielles ont ainsi bénéficié du plan d'investissement dans les compétences (2018-2022) qui visait à former et accompagner vers l'emploi deux millions de jeunes et de demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi en raison de leur faible niveau de qualification et des financements du plan de relance.

Par ailleurs, la loi de 2018 a facilité la création d'écoles de formation souvent prévues par les contrats stratégiques de filière (aéronautique, luxe) et recentré la mission légale confiée aux opérateurs de compétences sur le soutien aux plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés. Les entreprises industrielles relèvent des Opcos et Ocapiat (agroalimentaire) agréés en 2019. Les travaux préparatoires ont souligné les fortes mobilités et trajectoires intersectorielles au sein de l'industrie, les enjeux de recrutement et de compétences à court et moyen termes, ainsi que l'existence d'une offre de certifications communes et de fédérations professionnelles du secteur déjà regroupées et habituées à travailler ensemble.

Les ressources de l'Opcos ont augmenté considérablement avec le plan de relance, l'aide ayant pu être mobilisée au profit de toutes les entreprises éligibles, effaçant *de facto* le seuil de la loi de 2018, pour une dotation de 365 M€. La Cour a relevé en 2024⁷⁹ l'absence d'engagement des entreprises ou des branches au-delà des contributions légales pour financer ces actions et de ciblage spécifique par branches, filières, bassins ou types d'entreprises. Un diagnostic des impacts de la crise économique sur l'emploi industriel avait pourtant été réalisé par l'Observatoire « Compétences industries » à l'échelle de 164 territoires et publié en juin 2021.

Ainsi, la Cour réitère sa recommandation aux ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, et du travail et de l'emploi de définir un dispositif durable de soutien des compétences des salariés de l'industrie en s'appuyant sur les travaux de Prospective des Métiers et des Qualifications (PMQ), en valorisant les travaux de l'Observatoire « Compétences Industries » et en mesurant son impact sur l'insertion professionnelle. Une attention particulière doit être portée à la coordination avec les actions des branches professionnelles et des collectivités locales.

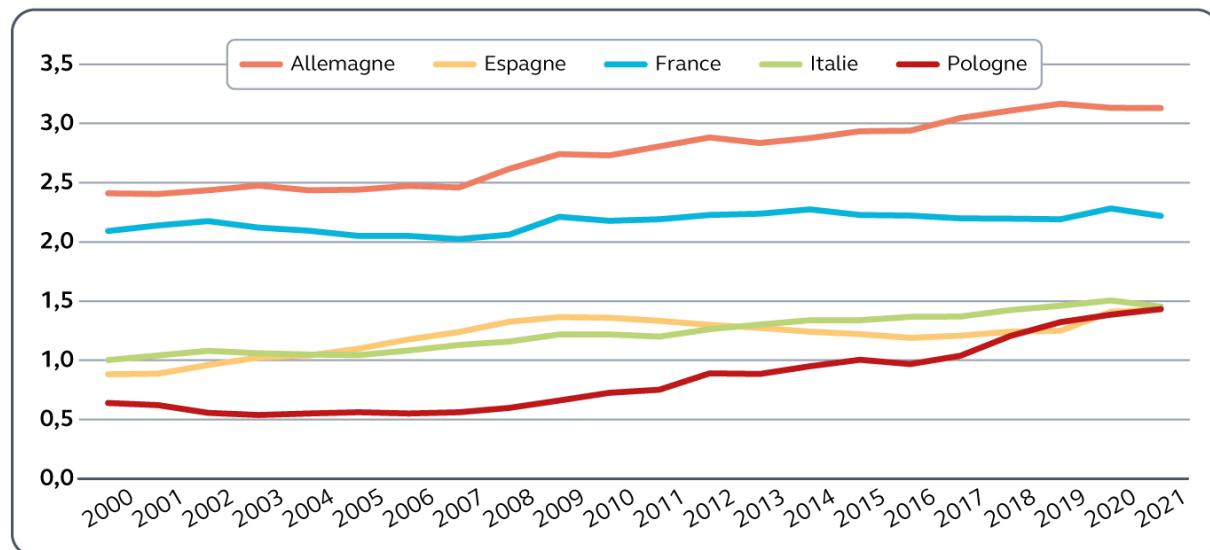
⁷⁹ Cour des comptes, *L'opérateur de compétences interindustriel (Opcos 2i). Exercices 2019-2022, Observations définitives*, 2024.

3 - Un investissement dans la recherche inférieur à la moyenne de l'OCDE, une position qui se dégrade dans les classements internationaux

La R&D est déterminante pour l'innovation des entreprises, la qualité et la diversité de leurs produits. La France y consacre 2,28 % de son PIB en 2020, en deçà de l'objectif de 3 % fixé par l'UE. Cette part est supérieure à la moyenne de l'UE (2,19 %) mais inférieure à celle de l'OCDE (2,68 %). Hors crise sanitaire, qui a fait augmenter l'effort apparent de R&D en raison de la chute du PIB, ce ratio diminue régulièrement depuis 2014, et le classement international de la France a décliné.

Les entreprises réalisent 66 % de ces dépenses en 2020, ce qui est un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (72 %), mais supérieur à la moyenne de l'UE27 (65 %) et comparable à l'Allemagne (67 %).

Graphique n° 10 : dépense intérieure brute de R&D (en % du PIB)



Source : OCDE

D'autres indicateurs témoignent d'une position scientifique et technique qui se dégrade au cours de la période. En 2021, la France compte 2,4 % des publications scientifiques mondiales (3,5 % en 2011) et se situe au dixième rang des pays de l'OCDE. Selon le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)⁸⁰ qui a étudié l'évolution de la position scientifique de la France, la France n'était fortement spécialisée ni dans les domaines où les publications sont les plus nombreuses à l'échelle mondiale, ni dans les domaines les plus dynamiques (cf. encadré *infra*).

⁸⁰ Observatoire des sciences et techniques, *La position scientifique de la France dans le monde et en Europe 2005 - 2018, 2021*.

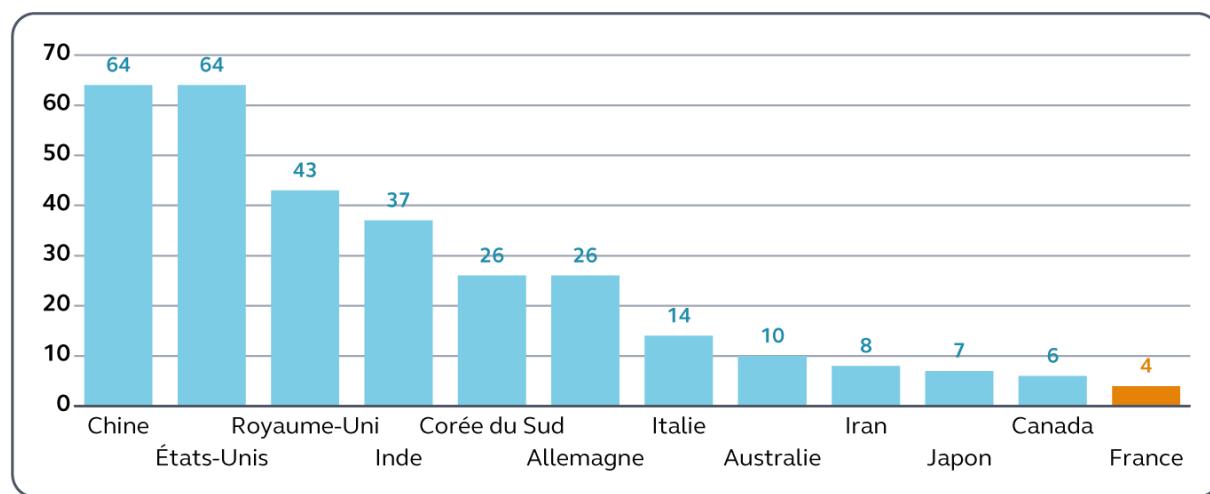
L'évolution de la position scientifique de la France

Dixième pays producteur de publications scientifiques en 2021, le classement de la France diminue régulièrement sur la période. Elle passe derrière l'Inde en 2014 et l'Italie en 2016. Premier pays producteur, les États-Unis sont devancés par la Chine en 2018. Parmi les 10 premiers, la position relative de cinq pays n'a pas changé : Royaume-Uni (3), l'Allemagne (4), le Japon (5), l'Inde (6) et l'Italie (7). La Corée du Sud (2,9 %) progresse régulièrement et devance la France en 2018 (2,8 %).

La Chine, les États-Unis et les pays européens intensifs en recherche ont davantage augmenté leurs publications dans les sciences de la vie et de la santé et dans certains domaines des sciences humaines et sociales (« Institutions, valeurs, environnement et espace », « Le monde social, diversité, population ») qui sont en croissance au niveau mondial. Les principaux domaines de publication de la France sont l'histoire et l'archéologie (dont la part dans les publications françaises est de 80 % supérieure à sa part dans le total mondial), les mathématiques (seizième domaine de recherche mondiale par le volume de publications avec une part en recul), les sciences de l'univers (dont la part mondiale est en baisse depuis 2005) et « Immunité et infection » (peu dynamique au niveau mondial de 2005 à 2018).

Ce décrochage est également constaté dans les classements internationaux relatifs à la maîtrise des technologies critiques pour l'économie de demain, tels que l'intelligence artificielle ou les biotechnologies. Cité par la Commission de surveillance des investissements d'avenir, l'Institut australien de stratégie politique (Aspi)⁸¹ établit un classement des cinq pays maîtrisant le mieux chacune d'entre elle sur la base des publications scientifiques. Il prend en compte l'impact des publications scientifiques⁸², l'appartenance des publications aux premier décile des articles les plus cités et l'écart avec le premier pays. Sur soixante-quatre technologies étudiées en 2023, la France apparaît quatre fois dans les cinq premiers pays, notamment dans les domaines de l'énergie nucléaire (rang 5) et du recyclage des déchets nucléaires (rang 3).

Graphique n° 11 : nombre de pays apparaissant parmi les cinq principaux producteurs de publications scientifiques à fort impact et relatives à 64 technologies critiques



Source : Institut australien de stratégie politique. Note de lecture : l'Allemagne fait partie des cinq premiers pays producteurs de publications scientifiques à fort impact pour 26 technologies critiques sur 64, données 2018-2022.

⁸¹ Institut australien de stratégie politique, *Critical Technology Tracker*, Policy Brief Report No. 69/2023.

⁸² Mesuré au niveau international par l'indice h (indice de Hirsch ou h -index en anglais) qui quantifie la productivité scientifique et l'impact d'un scientifique en fonction du niveau de citation de ses publications.

Le nombre de brevets « triadiques » est aussi un indicateur couramment utilisé pour comparer les pays. Un brevet triadique est un brevet déposé auprès de l'Office japonais des brevets (OJB), de l'Office européen des brevets (OEB) et délivré par l'Office des brevets et des marques des États-Unis (USPTO). Ces trois offices sont considérés comme les plus grandes instances de protection industrielle et intellectuelle du monde. Les dépôts de brevets triadiques par la France ont diminué de 41 % entre 2005 et 2019, de 3 049 à 1 797 dépôts. Les dépôts de l'Allemagne (4 136 dépôts en 2019) et de l'Italie (830) ont respectivement diminué de 42 % et 14 %.

Un autre indicateur est la distance à la frontière technologique, mesuré par la différence entre le nombre de brevets triadiques déposés par le pays étudié et le premier pays en nombre de brevets. Le Japon est le premier pays en nombre de dépôts de brevets triadiques depuis plusieurs décennies, devant les États-Unis et l'Allemagne, la France se classant 6^{ème} au classement mondial en 2019 (5^{ème} en 2012).

De 2014 à 2023, la France a progressé de la 22^{ème} à la 11^{ème} place de l'Indice mondial de l'innovation établi par l'Organisation mondial de la Propriété Intellectuelle, se rapprochant de l'Allemagne (voir annexen° 9). Cette progression ne se traduit pas dans les indicateurs relatifs à l'innovation industrielle : la France se classe au 48^{ème} rang en 2022 (31^{ème} en 2020) pour les collaborations entre industrie et universités en matière de R&D, comme l'avait déjà noté la Cour en 2021 dans son rapport sur les aides publiques à l'innovation⁸³. Selon les enquêtes sur l'innovation d'Eurostat, 54 % des entreprises industrielles ont introduit une innovation⁸⁴ en France en 2020, 59 % en Italie et 73 % en Allemagne. Entre 2012 et 2020, la France est le seul de ces trois pays à voir cette proportion reculer.

Pour développer les innovations de rupture qui permettent à un pays de se constituer des points forts en matière industrielle, les cadres et processus réglementaires doivent être à la fois suffisamment souples et rapides pour permettre l'expérimentation et suffisamment stricts pour protéger face à de possibles risques majeurs. Or, et malgré les efforts de simplification des gouvernements successifs, l'innovation reste bridée par un ensemble de normes juridiques et mentales (réglementation, conceptions, pratiques, etc.) qui méconnaissent les besoins des entreprises sur de nombreux plans et induisent notamment des obstacles entre le monde de la recherche et celui de l'industrie, selon un rapport de l'IGF⁸⁵ de 2018.

Pour favoriser la diffusion de la recherche dans l'économie, la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030. a assoupli le régime du chercheur-entrepreneur, prévu des mécanismes de soutien à la recherche partenariale et simplifié les régimes de cumul d'activité. L'impact de ces mesures sur le développement industriel devra être évalué.

⁸³ Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2021.

⁸⁴ Une innovation est définie comme un produit (bien ou service) nouveau ou considérablement amélioré introduit sur le marché, ou l'introduction au sein d'une entreprise d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré.

⁸⁵ IGF, *Les aides à l'innovation*, 2018.

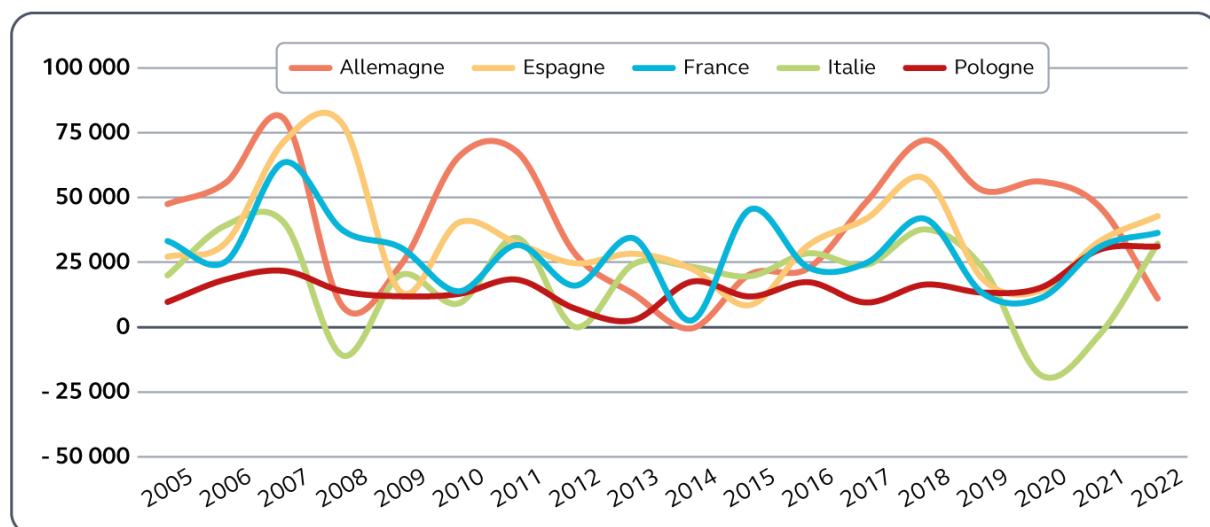
4 - Une attractivité qui se redresse pour les investissements industriels, des efforts de simplification à poursuivre

Selon le baromètre du nombre de projets industriels, réalisé par le cabinet Ernst and Young pour Business France, la France reste le pays le plus attractif pour les investissements industriels en Europe depuis plus de 20 ans. Ces investissements correspondent pour 64 % à des extensions de sites déjà existants (« *brownfield* ») et pour 36 % à de nouvelles implantations (« *greenfield* »), alors que les créations de sites représentent 75 % des implantations au Royaume-Uni et 77 % en Allemagne. La part des projets de créations de sites a cependant progressé entre 2021 et 2023 (31 % vs 36 %).

Ces investissements constituent chaque année la plus grande part des investissements directs étrangers (IDE) : plus de 44 % des IDE en 2023 contre 34 % en 2019. Ils auraient contribué à la création de 20 500 emplois industriels en 2023, plaçant la France en première position européenne en nombre d'emplois générés par les investissements directs étrangers sur les sites de production.

Pour autant, l'évolution du montant des investissements directs étrangers ne permet pas de tirer de conclusions sur l'attractivité. Outre leur caractère fluctuant, comme illustré dans le rapport ci-dessous, le montant des investissements directs étrangers peut résulter d'opérations de fusions-acquisitions, de flux de trésorerie entre entreprises ou d'investissements nouveaux en France. Ainsi, l'augmentation des investissements directs étrangers quand elle correspond à des rachats d'entreprises françaises pourrait s'analyser comme le fait que ces dernières sont vulnérables. De plus, ces investissements varient en nature : ceux à faible valeur ajoutée ou purement spéculatifs ne portent pas les mêmes fruits que certains projets créateurs d'emplois (implantations d'usine) ou d'infrastructures durables (infrastructures énergétiques, de transports). Enfin, les investissements directs étrangers, souvent concentrés dans des régions spécifiques, peuvent ne pas rendre compte d'une situation nationale.

Graphique n° 12 : flux d'investissements directs étrangers (IDE) annuels entrants (M\$)



Source : OCDE

Il est donc essentiel de mettre en perspective l'interprétation de cet indicateur avec d'autres éléments d'analyse pour évaluer l'évolution de l'attractivité économique. L'indicateur de l'OCDE sur l'environnement des affaires, publié tous les 6 ans, montre à cet égard une amélioration. La France a progressé en se situant à la 9^{ème} place en 2024 devant l'Italie et l'Allemagne, après s'être située à la 12^{ème} place en 2018.

Les indicateurs globaux peuvent néanmoins ne pas refléter la situation des entreprises industrielles. Le besoin de simplification a conduit le Parlement à adopter plusieurs dispositions pour sécuriser et accélérer les projets d'implantation industrielle à partir de 2020, dans la loi sur l'accélération et la simplification de l'action publique (ASAP) de 2020⁸⁶, la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables⁸⁷ et la loi du 23 octobre 2023 sur l'industrie verte⁸⁸. Pour autant, un rapport réalisé à la demande du Gouvernement en 2022⁸⁹ a montré que, si les délais théoriques étaient dorénavant comparables à autres pays européens, un écart important subsistait pour les délais réellement constatés (de 4 à 8 mois supplémentaires selon les procédures).

Depuis 2022, l'État publie un indicateur mesurant le délai total d'instruction de l'autorisation délivrée par l'État pour l'exploitation d'une nouvelle usine (au titre des installations classées protection de l'environnement, ICPE), depuis la date de dépôt de la demande jusqu'à la signature de l'arrêté préfectoral d'autorisation ou d'enregistrement. Réalisé par la DGE dans le cadre de la politique prioritaire du Gouvernement « Plein emploi et réindustrialisation », l'indicateur est calculé en moyenne sur l'ensemble des projets autorisés au cours de l'année indiquée. L'objectif est de le ramener de 13,4 mois en moyenne fin 2022 à 9 mois. Fin 2023, le délai était toujours de 13,4 mois après avoir légèrement diminué en juin 2023. Ces constats soulignent la nécessité d'intégrer dans la stratégie industrielle les enjeux de simplification.

III - Une prise de conscience progressive des défis industriels à l'échelle européenne

À partir de 2015, l'UE prend des initiatives en faveur de l'industrie en renforçant les programmes européens pour l'innovation et le financement des PME et en se dotant de nouveaux instruments (A). À la suite de la crise sanitaire puis de la crise énergétique, elle amplifie ses actions en faveur de l'industrie pour réduire ses dépendances stratégiques (B).

⁸⁶ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

⁸⁷ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

⁸⁸ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

⁸⁹ Laurent Guillot, IGF, DITP, *Simplifier et accélérer les implantations d'activité économique en France*, 2022.

A - Avant la crise sanitaire, des premières mesures pour lutter contre le décrochage industriel européen

La politique industrielle relève d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres⁹⁰ dans les limites des politiques communes du marché intérieur et de la concurrence. Elle doit assurer les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie européenne en agissant sur l'environnement des entreprises pour favoriser leur développement, en particulier des PME, la coopération entre les entreprises et l'exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

La Commission européenne établit régulièrement un diagnostic sur l'industrie européenne. Le début de la période 2012-2022 est marqué par le double constat de la diminution de l'emploi et de la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB européen à la suite de la crise financière de 2008 et du décrochage technologique de l'UE par rapport aux Etats-Unis et au Japon. Les résultats de la R&D européenne se traduisent moins en développement technologique. Selon la Commission européenne, des réglementations plus contraignantes traduisant les préoccupations sanitaires et environnementales, un manque de compétences et des liens insuffisants entre chercheurs, entrepreneurs et intermédiaires financiers, ainsi qu'un moindre développement du capital-risque et de l'investissement privé dans les technologies - clés freinent l'innovation industrielle en Europe. Le manque de vision commune à long terme et la coordination insuffisante des États-membres aboutit à une fragmentation des soutiens publics à la R&D et à l'innovation qui en limite l'efficacité.

Pour relever ces défis, la Commission européenne peut agir sur la coordination des politiques européennes et développer les coopérations avec les États-membres. Ses leviers d'action sont, d'une part, les politiques de compétitivité et de financement du capital des entreprises, d'approfondissement du marché unique⁹¹, la prise en compte des enjeux industriels par la politique commerciale, d'autre part, les soutiens à l'innovation et à la modernisation industrielle par les programmes européens.

À partir de 2015, en réaction à l'augmentation des acquisitions d'entreprises industrielles dans un contexte de concurrence pour la propriété intellectuelle et d'espionnage industriel, l'UE renforce le dispositif de contrôle des investissements étrangers. Un règlement européen établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne entre en application le 11 octobre 2020. Dix-huit pays réforment leurs dispositifs nationaux dans ce contexte, dont la France, qui était avec l'Allemagne et l'Italie à l'initiative du règlement européen. Dans ce contexte de concurrence accrue avec les Etats-Unis et la Chine, et afin de prévenir le risque de décrochage technologique de l'UE, la Commission modifie l'encadrement des aides d'État à partir de 2015⁹². Ce nouvel encadrement facilite le financement par les États - membres et les entreprises de « projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) » dans les secteurs de pointe et les technologies émergentes. Les États

⁹⁰ Article du Traité de Maastricht de 1992 repris dans l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de 2007 (TFUE).

⁹¹ Dans les domaines de la propriété intellectuelle, de la concurrence, des infrastructures de transport, d'énergie, de communication, de la normalisation.

⁹² Communication de la Commission sur les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, 2014.

membres pourront verser des aides supérieures au plafond habituel et couvrir les coûts de R&D jusqu'aux premiers déploiements industriels pour de nouveaux produits ou services à forte intensité d'innovation. Les entreprises bénéficiaires, seules ou en consortium, doivent démontrer leur leadership technologique et coopérer avec d'autres leaders européens de l'innovation et ces projets doivent associer plusieurs États membres.

Dans cet esprit, la Commission lance en octobre 2017 une Alliance européenne pour la batterie qui regroupe des acteurs publics (Commission, États, régions) et privés. Un premier consortium industriel est lancé en mars 2019⁹³, suivi de la validation par la Commission en décembre 2019 et en janvier 2021 des financements nationaux des PIIEC portés par ces consortiums. Elle adopte également en 2018 un plan d'action pour sécuriser l'approvisionnement des matières premières nécessaires à la production de batteries. La Cour des comptes européenne estimera en 2023 que ces actions ont été globalement efficaces ; elle relève cependant des insuffisances dans le suivi, la coordination et le ciblage des interventions. L'accès aux matières premières reste un défi stratégique majeur pour la chaîne de valeur des batteries dans l'UE.

La stratégie industrielle européenne intègre ces orientations à partir de 2017⁹⁴. La Commission acte la nécessité d'adapter les règles européennes aux défis de la concurrence mondiale, notamment contrer les risques de rachat d'entreprises européennes, et identifie quatre secteurs stratégiques justifiant des soutiens européens : le spatial, la défense, le charbon et l'acier, l'automobile et les services associés, auxquels s'ajoutent les chaînes de valeur prioritaires pour le développement de la mobilité propre, de la santé, de l'industrie bas-carbone, de l'hydrogène, de l'internet des objets et de la cybersécurité.

En mars 2020, suite au constat réitéré du décrochage technologique européen par rapport aux États-Unis et à la Chine et aux difficultés rencontrées dans des secteurs où l'Europe était traditionnellement en position de force, comme le spatial ou l'automobile, la Commission proroge ces orientations jusqu'en 2030. L'objectif de la stratégie européenne est de développer une base industrielle dans les secteurs liés aux transitions numérique et écologique et de favoriser les innovations de rupture afin d'augmenter la part des industries de haute technologie dans la spécialisation européenne.

B - Une stratégie industrielle européenne renforcée après les crises sanitaires et énergétiques

Les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales et les pénuries de certains produits critiques pendant la crise sanitaire vont amener la Commission à compléter cette stratégie. La dépendance aux semi-conducteurs, notamment utilisés dans les télécommunications (puces), l'automobile et le matériel technologique (ordinateur, appareils médicaux) apparaît au grand jour : 75 % de l'industrie des semi-conducteurs est concentrée en Chine et Asie de l'Est.

⁹³ Volkswagen crée avec le Suédois Northvolt le premier consortium des batteries.

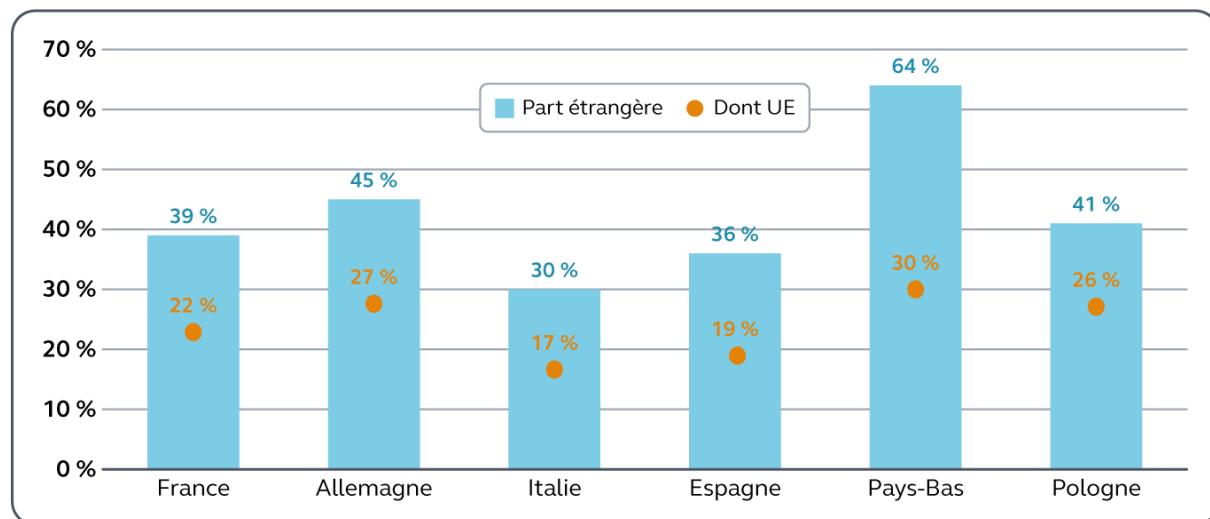
⁹⁴ Commission européenne, *Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE*, 2017.

Les analyses divergent quant à l'ampleur de ces dépendances et à la vulnérabilité des chaînes de valeur internationales à des chocs externes. La plupart des économistes la relativisent en soulignant l'intérêt de ces chaînes de valeur mondiales, y compris dans la lutte contre la pandémie. S'agissant des masques par exemple, la pénurie résulte plus d'un choc sur la demande, selon les travaux de l'OCDE, que d'une perturbation de la chaîne de valeur internationale.

À l'échelle européenne, la Commission recense régulièrement les dépendances européennes, notamment depuis 2012 pour les matériaux critiques. Selon une analyse portant sur 5 200 produits, publiée en 2021, l'UE dépend fortement de fournisseurs étrangers pour 137 produits relevant d'écosystèmes dits sensibles, qui représentent 6 % de la valeur du total des importations de l'UE. Plus de la moitié de ces produits proviennent de Chine, du Viêtnam et du Brésil. Trente-quatre produits sont des produits chimiques et des matières premières pour des industries à forte consommation d'énergie et la santé, qui ont un faible potentiel de diversification des fournisseurs ou de substitution par une production européenne et qui représentent 0,6 % de la valeur du total des produits importés. L'UE affiche ainsi des dépendances dans six domaines stratégiques : matières premières, batteries, principes pharmaceutiques actifs, hydrogène, semi-conducteurs, technologies en nuage et de pointe.

Au niveau national, en 2021, le Conseil d'analyse économique (CAE) dénombre 644 produits pour lesquels l'approvisionnement est concentré dans un petit nombre de pays fournisseurs, parmi lesquels des minéraux et des appareils médicaux. Pour 122 produits, la vulnérabilité est accrue dès lors qu'une seule entreprise française est responsable d'au moins 90 % de leurs approvisionnements. Cette dépendance aux intrants étrangers n'est pas propre à la France : en 2019, selon la direction générale du Trésor, la production industrielle française présentait une part plus élevée d'intrants étrangers que l'Italie et l'Espagne, mais moins élevée que l'Allemagne, la Pologne et les Pays-Bas. Ces six pays ont connu une hausse significative de leur dépendance aux intrants étrangers sur les 20 dernières années.

Graphique n° 13 : part d'intrants étrangers dans la production industrielle en 2019



Source : direction générale du Trésor, Trésor-Eco n° 274

Note : La part d'intrants étrangers correspond à l'importation de biens intermédiaires nécessaires à la production industrielle.

Plusieurs leviers sont possibles pour réduire ces dépendances : diversification des fournisseurs, constitutions de stocks stratégiques et, parfois, relocalisations sur le sol national.

Un rapport sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matière premières minérales a été remis début 2022 au Gouvernement français par Philippe Varin. À l'issue de ces travaux, axés prioritairement sur les métaux des batteries (nickel, cobalt, lithium) et des aimants permanents (terres rares), particulièrement critiques pour l'électromobilité et pour les nouvelles énergies, les pouvoirs publics ont annoncé des mesures visant à renforcer la résilience industrielle vis-à-vis des chaînes d'approvisionnement en métaux.

Au niveau européen, sous l'impulsion de la France et de ses partenaires, en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les chefs d'États et de gouvernement européens adoptent en mars 2022 la déclaration de Versailles qui promeut la réduction des dépendances stratégiques de l'UE dans six secteurs : les matières premières critiques, les semi-conducteurs, la santé, le numérique, l'agro-alimentaire et l'énergie. Puis, en raison des craintes suscitées par l'*» Inflation Reduction Act »* (IRA) américain, l'UE décide en décembre 2022 de renforcer la réponse industrielle européenne.

Ces décisions européennes se traduisent par plusieurs mesures favorables à l'industrie. Le 18 mai 2022, la Commission européenne présente le plan « REPowerEU » pour mettre fin à la dépendance de l'UE à l'égard des importations fossiles en provenance de la Russie. La politique commerciale européenne évolue avec la création d'instruments nouveaux pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales ou abusives au niveau international. En juin 2022, sous présidence française, l'UE adopte un instrument de réciprocité sur les marchés publics internationaux (IPI), suivi de l'adoption d'un règlement relatif aux subventions étrangères au sein du marché unique. En juillet 2023, un règlement européen (Chips Act) promeut le développement des capacités de production européennes de semi-conducteurs d'ici à 2030, accompagné de l'annonce de soutiens publics européens et nationaux et d'investissements privés. Plusieurs législations sont adoptées en 2024 sur les matières premières critiques (*Critical Raw Materials Act, CRMA*) et sur l'industrie « zéro émission nette » (*« Net-Zero Industry Act, NZIA »*). Les restrictions à l'importation de gallium et germanium de Chine en juillet 2023 accentuent la prise de conscience européenne. La Commission européenne actualise alors la stratégie industrielle européenne en proposant un instrument d'urgence visant à répondre aux pénuries et atteintes à la libre circulation des biens et des services en cas de crise.

Malgré ces mesures récentes, le rapport sur la compétitivité de l'économie européenne remis à la présidente de la Commission le 9 septembre 2024 par Mario Draghi, ancien président de la BCE, alerte à nouveau sur le décrochage technologique européen qui se poursuit et les menaces qui résultent de l'évolution du contexte géopolitique. Il insiste sur la nécessité d'une stratégie industrielle européenne qui repose sur la mise en œuvre intégrale du marché unique, l'alignement des politiques industrielle, commerciale et de la concurrence, l'augmentation du taux d'investissement total par rapport au PIB pour atteindre environ 5 % par an et sur la réforme de la gouvernance de l'Union pour renforcer la coordination et réduire la charge réglementaire des entreprises.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les entreprises industrielles sont relativement peu nombreuses (7 % de l'ensemble des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers) mais elles conservent un poids important en matière d'emploi salarié (23 % des salariés en ETP) et dans la valeur ajoutée, compte tenu de leur intensité capitalistique. Elles représentent ainsi 28 % de la valeur ajoutée des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, soit 325 Md€, 28 % de l'investissement et surtout 62 % du chiffre d'affaires à l'exportation.

Les gains de productivité de l'industrie ralentissent depuis la fin des années 1990 et ont diminué davantage que dans d'autres pays depuis 2019, ce qui a des effets négatifs sur la productivité de l'ensemble de l'économie. Ce décrochage traduit le fait que l'emploi a progressé plus vite que l'activité. Les effets d'entraînement sur l'activité et l'emploi local demeurent significatifs : 75 % de l'emploi industriel étant situé hors des métropoles, l'activité industrielle reste un levier de cohésion sociale et territoriale.

Dans ce contexte, la désindustrialisation, mesurée par le ratio valeur ajoutée industrielle sur PIB, est une transformation économique commune aux pays développés. Cependant, ce décrochage est nettement plus marqué en France, comme en témoignent une plus faible part de l'industrie dans la valeur ajoutée, la dégradation de la balance commerciale, une reprise de l'emploi industriel tardive par rapport aux voisins européens, avant la crise sanitaire.

Ce bilan plus négatif en France que dans d'autres pays européens s'explique en large partie par la dégradation de la compétitivité-coût que l'économie française a subie entre 2000 et 2010. Ces écarts se sont cependant partiellement résorbés entre 2012 et 2022, même si le coût du travail demeure parmi les plus élevés de l'UE et si la France se caractérise toujours, dans la fiscalité des entreprises, par la persistance d'impôts de production dont les modalités de calcul défavorisent la production en France. La révision de ces modalités de calcul pourrait être poursuivie à condition de s'inscrire dans une évolution d'ensemble de la fiscalité des sociétés pour en neutraliser les effets sur les finances publiques.

L'économie française souffre par ailleurs de handicaps structurels qui grèvent sa compétitivité hors-coût. La contraction de l'industrie limite les capacités de financement de la recherche, qui se traduit par ailleurs insuffisamment en innovations industrielles. La diminution des compétences limite les capacités à répondre aux exigences de l'évolution des emplois en particulier dans l'industrie. L'image de l'industrie au sein de la population reste dégradée, ce qui nuit à l'attractivité des formations et des métiers industriels. Enfin l'environnement des affaires doit encore être amélioré, notamment en réduisant les délais nécessaires à l'obtention des autorisations nécessaires au lancement des projets industriels et en simplifiant les aides aux entreprises.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *revoir les modalités de calcul des impôts de production défavorables à l'industrie à condition d'en garantir la neutralité pour les finances publiques (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;*
 2. *définir en 2025 un dispositif durable de soutien au développement des compétences des salariés de l'industrie (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère du travail et de l'emploi).*
-

Chapitre II

Une augmentation récente des soutiens publics à l'industrie, une succession de plans à l'efficacité inégale

La Cour a évalué les soutiens publics à l'industrie en mesurant les transferts financiers publics aux entreprises industrielles de 2012 à 2022. Ces transferts, dont le montant augmente à partir de 2020, correspondent à des dépenses de toute nature (participations financières, subventions, prêts, dépenses fiscales, niches sociales) et poursuivent des objectifs multiples (I). Une part importante est réalisée sous forme de prises de participation dans des entreprises industrielles pour des objectifs de souveraineté et de développement économique (II). Certains dispositifs transversaux (crédit d'impôt recherche, assurance export, activité partielle, apprentissage, développement des énergies renouvelables) bénéficient surtout à des entreprises industrielles et constituent une part prépondérante des soutiens (III). Les dispositifs financés par la politique de l'innovation (programmes des investissements d'avenir) ont eu un impact limité sur le développement industriel, la crise sanitaire amenant les pouvoirs publics à amplifier leurs interventions à partir de 2020 (IV). Les collectivités territoriales mobilisent vis-à-vis de l'industrie leurs dispositifs de développement économique et de régulation foncière (V).

I - Des soutiens publics en forte augmentation à partir de 2020

Le montant des transferts financiers publics à l'industrie augmente à partir de 2020. Les politiques de l'énergie, de l'emploi et de la formation, de la recherche - développement et de l'innovation représentent 86 % de ces transferts (A). Ces soutiens sont surtout apportés sous forme de dépenses fiscales et de niches sociales (B). Les dépenses budgétaires augmentent à partir de 2020, en lien avec la crise sanitaire, le plan de relance et les soutiens à l'innovation (C).

A - Des dépenses de toute nature et provenant de multiples sources

Malgré l'ampleur des moyens mobilisés, il n'existe pas de document budgétaire récapitulant l'effort financier de l'État au titre de la politique industrielle. Cet effort est en effet réparti entre des programmes relevant de nombreuses missions (Économie, Enseignement supérieur et recherche, Investissements d'avenir, Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés, État actionnaire, etc.) et peut prendre la forme de dépenses fiscales, de niches sociales ou de transferts budgétaires aux entreprises.

Dans ce contexte, et en l'absence de définition nationale de ce qu'est une aide publique aux entreprises, la Cour a évalué le montant des soutiens publics à l'industrie de 2012 à 2022 en prenant en compte les transferts financiers aux entreprises industrielles (cf. annexe n° 15). À l'exception des transferts effectués au titre de la commande publique, qui n'ont pas été retenus, il s'agit des transferts financiers directs ou indirects (prises de participation, subventions, prêts, avances remboursables), et des dépenses fiscales et niches sociales. Les entreprises sont classées comme industrielles sur la base du code NAF du numéro Sirene. L'utilisation de cette nomenclature ne permet cependant pas de prendre en compte les soutiens dont peuvent bénéficier des filiales industrielles *via* les sociétés non industrielles d'un groupe (holding). Par ailleurs, une partie de ces transferts publics peut être qualifié d'aides d'État au sens de l'encadrement européen, en fonction notamment de leurs modalités d'attribution aux entreprises⁹⁵.

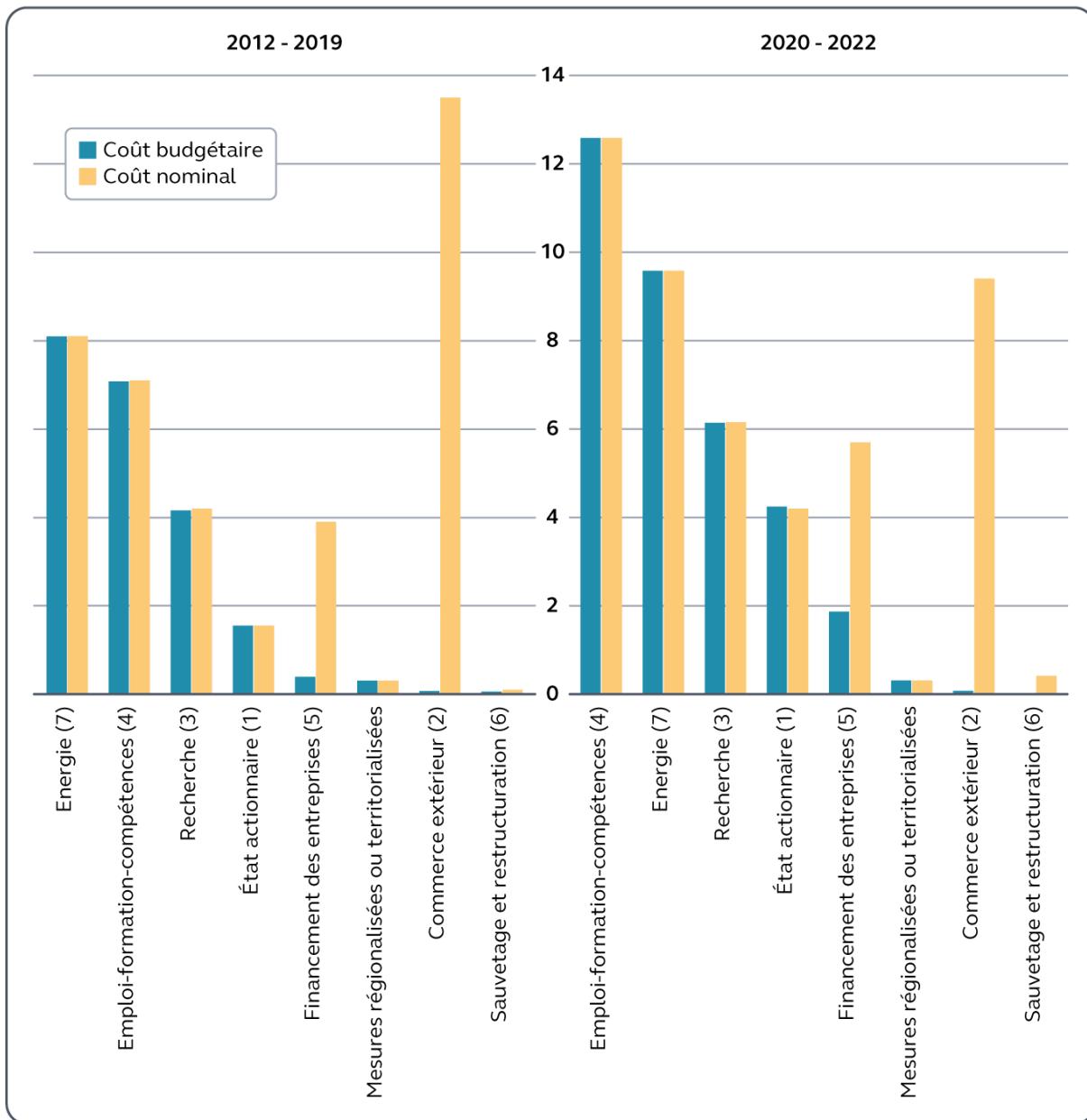
La Cour a utilisé les données budgétaires (État et collectivités), les informations disponibles sur les dépenses fiscales (Tome II Voies et moyens annexé aux projets de loi de finance, données mises à disposition pour les activités de recherche et d'évaluation) et les données collectées auprès des administrations, de l'Ademe, de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Bpifrance.

Le montant moyen des transferts financiers aux entreprises industrielles a ainsi pu être évalué à 21,7 Md€ sur la période 2012-2019 et à 34,8 Md€ sur la période 2020-2022. Ce montant intègre les interventions au capital des entreprises réalisées par l'APE et Bpifrance et les transferts aux entreprises au titre du service public de l'énergie. En dehors de ces interventions, le coût budgétaire⁹⁶ des soutiens publics à l'industrie est évalué à 17 Md€ par an sur la période 2012 - 2019 et à 26,8 Md€ par an sur la période 2020-2022.

⁹⁵ Notamment, les mesures générales (à destination de toutes les entreprises) ne sont pas considérées comme des aides d'État, alors que les mesures sélectives (ciblant certaines entreprises à partir de critères objectifs) le sont.

⁹⁶ Le coût budgétaire est calculé afin de comparer et d'agréger des transferts financiers de natures différentes. Il distingue, d'une part les transferts sans contrepartie (subventions, dépenses fiscales et niches sociales) et d'autre part, les prêts, les avances et les garanties. Le coût budgétaire correspond ainsi au montant nominal des subventions, dépenses fiscales et niches sociales, aux appels en garantie pour les assurances-exports et les prêts garantis par l'État et aux ressources budgétaires mobilisées pour les dispositifs de prêts et garanties de Bpifrance (frais de gestion, dotations pour le fonds de garantie). Il intègre la part du service public de l'énergie finançant des aides d'État aux entreprises selon la réglementation européenne (montant moyen de 2,8 Md€ /an sur la période).

Graphique n° 14 : répartition du montant annuel moyen des soutiens à l'industrie par politiques publiques (Md€)



Source : Cour des comptes. (1) APE et interventions en fonds propres de Bpifrance ; (2) Dispositifs d'assurance-export. Le coût budgétaire correspond aux appels en garantie retracés sur le programme 114 ; (3) CIR, dépenses budgétaires et programmes de la Commission ; (4) CICE, allégements de charges sociales, activité partielle et apprentissage ; (5) Dispositifs de financement de Bpifrance . Le coût budgétaire correspond aux interventions en subventions de Bpifrance⁹⁷ aux ressources budgétaires des fonds de garantie, aux frais de gestion des dispositifs pris en charge par l'État. Le coût budgétaire des prêts garantis par l'État correspond aux appels en garantie retracés sur le programme 114 ; (6) Interventions du CIRI (FDES) ; (7) Aides de l'Ademe, soutiens aux énergies renouvelables et dépenses fiscales sur les accises énergétiques. La méthode de calcul de la part de l'industrie dans les dépenses fiscales est détaillée en annexe (voir annexe n° 14).

⁹⁷ Comptes consolidés semestriels de Bpifrance et rapport du comité d'évaluation de France 2030.

Les financements au titre des politiques de l'énergie, de l'emploi-formation et de la recherche-innovation représentent 86 % du coût budgétaire et 53 % du montant nominal des soutiens publics. En montant nominal, le soutien au commerce extérieur représente des montants importants (30 % du total), mais il s'agit de garanties qui font l'objet de primes versées à l'État⁹⁸.

B - Des soutiens constitués aux deux tiers par des dépenses fiscales et des niches sociales

Les dépenses fiscales et les niches sociales représentent deux tiers du montant des soutiens publics⁹⁹, hors interventions au capital des entreprises.

Tableau n° 4 : montant et part des dépenses fiscales et des niches sociales dans les soutiens à l'industrie (Md€)

	Moyenne 2012-2019	Moyenne 2020-2022
Total	21,7	34,8
<i>Dont dépenses fiscales et niches sociales</i>	11,2	17,2
<i>dont CICE</i>	2,1	1,4
<i>dont CIR</i>	3,1	4,3
<i>Part des dépenses fiscales et niches sociales dans le total (%)</i>	52 %	50 %
<i>Total hors participations*</i>	17,0	26,8
<i>Part des dépenses fiscales et des niches sociales dans le total hors participations (%)</i>	66 %	64 %

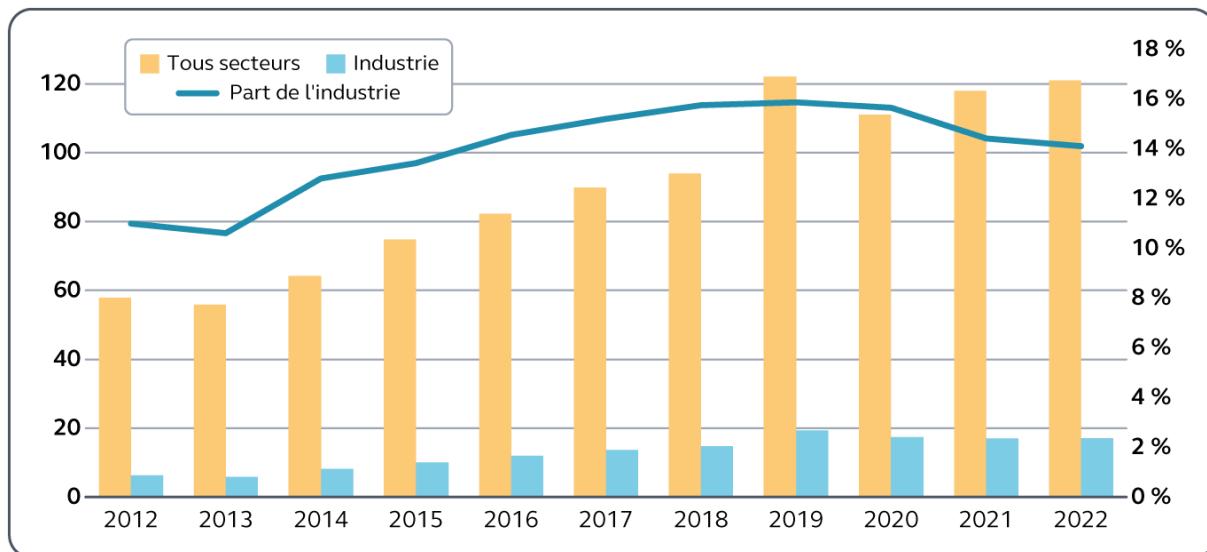
Source : Cour des comptes. * incluant la part du service public de l'énergie finançant des aides d'État aux entreprises selon la réglementation européenne (2,8 Md€ /an).

Selon l'évaluation réalisée par la Cour, la part relative de l'industrie dans les dépenses fiscales et sociales a progressé entre 2013 et 2020, avant de décroître en raison de l'accroissement plus rapide des dépenses fiscales et des niches sociales bénéficiant à d'autres secteurs depuis 2020.

⁹⁸ Ce coût n'intègre toutefois pas les reversements au budget de l'État permis par l'excédent structurel des crédits-export et garanties à l'international. À titre d'exemple, ces reversements se sont élevés à 338 M€ en 2023.

⁹⁹ Incluant les aides d'État en faveur du secteur de l'énergie financées par le service public de l'énergie.

Graphique n° 15 : évolution des dépenses fiscales et des niches sociales en faveur des entreprises (2012-2022) en Md€



Source : Cour des comptes. La part de l'industrie correspond à l'échelle de droite. La méthodologie de calcul est détaillée en annexe (voir annexe n° 14).

Au total, sur la période, 14 % des dépenses fiscales et 13,6 % des niches sociales en faveur des entreprises bénéficient aux entreprises industrielles. Les entreprises industrielles sont les principales bénéficiaires du crédit d'impôt recherche (CIR), des mesures relatives aux accises sur l'énergie ciblant les entreprises énergo-intensives et de certaines mesures d'allègements généraux (cotisations famille).

Tableau n° 5 : principales dépenses fiscales et niches sociales bénéficiant à l'industrie (2012-2022, Md€)

Dispositifs	Montant 2012-2022 revenant à l'industrie	Part de l'industrie dans le dispositif (%)
<i>Emploi</i>		
Crédit d'impôt compétitivité – emploi (CICE)	20,8	19,4
Réduction des cotisations sociales (cotisations famille et maladie) Autres allégements de charges	32,3	16
Réduction des cotisations sociales (allégements généraux)	29,8	11,4
<i>Recherche</i>		
Crédit d'impôt recherche (CIR)	37,8	60,8
<i>Energie</i>		
Accise sur les énergies	21,3	36,5

Source : Cour des comptes, d'après les données du Voies et moyens Tome II et de l'Acoss. La méthodologie de calcul est détaillée en annexe (voir annexe n° 14).

C - Des transferts budgétaires de l'État en hausse sur la période, en lien avec les crises récentes, les restructurations et les soutiens sectoriels

Les transferts budgétaires de l'État aux entreprises sur la période 2012-2023 sont justifiés par la volonté de répondre aux crises économiques (48,9 Md€) et de soutenir le développement des énergies renouvelables (44,7 Md€), les opérations de sauvetage et de restructuration, principalement *via* des opérations en capital (25,4 Md€), et d'apporter un soutien spécifique à certains secteurs (6,6 Md€ dont 5,7 Md€ sous forme d'opérations en capital) et la R&D (4,8 Md€).

Graphique n° 16 : répartition par objectif des transferts de l'État aux entreprises de 2012 à 2023 (Md€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus et les rapports annuels de performance

La Cour évalue ainsi le montant des transferts budgétaires directs de l'État aux entreprises à 129 Md€¹⁰⁰ sur 2012-2022, dont 69,9 Md€ pour les entreprises industrielles, soit un montant annuel moyen de 6,4 Md€ sur la période. La grande majorité provient d'opérations en capital de l'APE (22 Md€) et du soutien aux énergies renouvelables (43 Md€), qui ont surtout bénéficié aux opérateurs énergétiques. Les autres transferts provenant du budget de l'État se concentrent sur l'industrie aéronautique et dans une moindre mesure sur l'industrie des semi-conducteurs.

¹⁰⁰ Auxquels s'ajoutent 91,4 Md€ au titre du financement des retraites des agents publics des entreprises La Poste et Orange.

Tableau n° 6 : montant des transferts budgétaires de l'État aux entreprises (M€)

	2012-2019	Moyenne 2012-2019	2020-2022	Moyenne 2020-2022
<i>Transferts aux entreprises (CGE)</i>	220 512	27 519	166 009	55 336
<i>Retraites (CGE)</i>	54 785	6 848	22 905	7 635
<i>Transferts directs aux entreprises</i>	45 002	5 625	83 896	27 965
<i>dont crise sanitaire*</i>			40 160	13 387
<i>Transferts directs aux entreprises industrielles</i>	36 986	4 623	32 898	10 966
<i>dont APE</i>	10 693	1 528	11 498	3 833
<i>dont soutien aux énergies renouvelables</i>	23 700	5 925	19 400	6 467
<i>dont CIRI</i>	110	60	862	287
<i>dont autres dépenses</i>	2 483	310	1 138	379
<i>dont GE**</i>		84 %		79 %
<i>dont ETI**</i>		11 %		14 %
<i>dont PME**</i>		5 %		6 %
<i>dont industrie aéronautique**</i>		62 %		62 %
<i>dont industrie semi-conducteurs**</i>		17 %		2 %

Source : Cour des comptes. *Fonds de solidarité aux entreprises – programme 357 * **Part dans les dépenses hors participations, interventions du CIRI, crise sanitaire et soutien aux énergies renouvelables. Les entreprises sont classées comme industrielles sur la base du code NAF du numéro Sirene, ce qui ne permet pas de prendre en compte les soutiens dans des filiales non industrielles ou via des sociétés non industrielles d'un groupe (holding).

II - Des interventions publiques en capital pour des objectifs de souveraineté et le soutien des PME

Les interventions publiques au capital des entreprises industrielles réalisées par l'Agence des participations de l'État se concentrent dans les secteurs stratégiques (A). Bpifrance intervient en soutien des *start-ups*, des PME et ETI industrielles (B). Par ailleurs, le contrôle des investissements étrangers en France et dans l'UE s'est progressivement renforcé (C).

A - Des interventions de l'agence des participations de l'État concentrées sur des secteurs stratégiques

Selon l'OCDE, la France est l'un des pays européens qui présente à la fois un très fort indice de propriété publique des entreprises et un très fort degré d'intervention de l'État dans l'activité des entreprises. Au 31 décembre 2021, le nombre de sociétés contrôlées majoritairement par l'État s'établit à 1 866 unités, pour 563 000 salariés, soit 2,1 % de l'emploi salarié total en France. Un tiers de ces entreprises relèvent de l'industrie, pour 31,5 % des emplois salariés¹⁰¹.

¹⁰¹ Insee, *Les sociétés contrôlées majoritairement par l'État en 2021, 2023*.

Au cours de la période sous revue, le cadre d'intervention de l'État a été modifié. En 2014, la loi dite « Florange » a institué un droit de vote double pour les actions détenues par l'État depuis plus de deux ans, afin de favoriser l'actionnariat de long terme. Dans une perspective similaire, la loi PACTE, en 2019, a élargi le dispositif des actions spécifiques (« *golden shares* »), afin de renforcer la protection des intérêts français dans les entreprises stratégiques. La France se caractérise ainsi par une participation importante de l'État au capital de grandes entreprises industrielles (Airbus, Renault, EDF, Thales, Safran ou Naval Group), qui a peu d'équivalent en Europe¹⁰². La constitution de ces groupes est le fruit d'une stratégie publique engagée dès les années 50 pour constituer des entreprises de taille suffisante pour tirer profit des économies d'échelle au niveau national et européen, puis de la mondialisation des échanges.

Formalisée en Conseil des ministres en 2014¹⁰³, la doctrine de l'État actionnaire - via l'Agence des participations de l'État (APE) et Bpifrance - consiste à soutenir prioritairement les entreprises stratégiques en termes de souveraineté, celles participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local et les entreprises en difficulté, dont la disparition pourrait entraîner un risque systémique. Cette doctrine a été ajustée en 2017 en n'affichant plus le développement et la consolidation d'entreprises nationales parmi ces objectifs. En 2020, l'APE indique souhaiter intervenir à nouveau en fonds propres et quasi fonds propres pour assurer la sécurisation financière à long terme d'entreprises vulnérables et renforcer la « *souveraineté économique française* ». Cette justification s'accompagne de références à la nécessité de soutenir des entreprises frappées par la crise, à la souveraineté économique et aux besoins liés à la réindustrialisation du pays. Ces priorités générales recouvrent largement celles d'autres entités publiques intervenant au capital des entreprises que sont Bpifrance, Ademe Investissement ou la CDC.

Sur la période 2011-2023, les interventions de l'État actionnaire via l'APE ont respecté cette doctrine, en visant majoritairement le secteur stratégique du nucléaire, avec la restructuration d'Areva et la renationalisation d'EDF en 2022 et 2023. Ainsi, EDF (16,5 Md€), Areva et Orano (7,2 Md€) ont représenté la majorité des transferts directs de l'APE aux entreprises sur la période (55 % sur un total de 43,1 Md€) et l'essentiel des interventions en faveur de l'industrie (85 %). L'industrie automobile est le deuxième secteur industriel le plus représenté à la suite du renforcement temporaire de la présence de l'État au sein de PSA en 2014 et de Renault en 2015.

¹⁰² France Stratégie, *Les politiques industrielles*, novembre 2020.

¹⁰³ Communication en Conseil des ministres du 15 janvier 2014, *La stratégie de l'État actionnaire*.

Tableau n° 7 : principales entreprises bénéficiaires des interventions de l'APE dans le secteur industriel (2011-2023)

	Montant reçu (Md€)	Secteur industriel
<i>EDF</i>	16,5	Énergie (Nucléaire)
<i>Areva/Orano</i>	7,2	Énergie (Nucléaire)
<i>LFB</i>	1,3	Manufacturier (Santé)
<i>Renault</i>	0,3	Manufacturier (Automobile)
<i>Stellantis</i>	0,3	Manufacturier (Automobile)
<i>Société Le Nickel</i>	0,3	Manufacturier (Matières premières)
<i>Imprimerie Nationale</i>	0,1	Manufacturier
<i>SAFRAN</i>	0,1	Manufacturier (Aéronautique et défense)
<i>Ace Aero Partenaires</i>	0,1	Manufacturier (Aéronautique)
<i>STX</i>	0,1	Manufacturier (Construction navale)
<i>Naval Group</i>	0,1	Manufacturier (Défense)
Total	27,5	

Source : Cour des comptes. Transferts directs aux entreprises depuis le CAS Participations financières de l'Etat (achats d'actions, augmentations de capital et prêts).

Les autres interventions dans l'industrie ont concerné des secteurs stratégiques tels que la fabrication et le développement de médicaments (Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies - LFB), les mines (Société Le Nickel) ainsi que la défense et l'aéronautique (Safran, fonds Ace Aéro Partenaires). Certains secteurs industriels ne sont ni bénéficiaires de ces interventions, ni présents dans le portefeuille de l'APE, à l'instar de l'agro-alimentaire.

La liste des participations industrielles gérées par l'APE, définie par voie réglementaire, a été modifiée plusieurs fois et pour la dernière fois en novembre 2023. Ces participations concernent essentiellement la défense, l'aéronautique et l'énergie (nucléaire). Ainsi, l'Etat détenait au 31 décembre 2022 une participation majoritaire opérationnelle suivie par l'APE dans 11 entreprises industrielles.

Tableau n° 8 : participations majoritaires opérationnelles dans des entreprises industrielles suivies par l'APE au 31 décembre 2022

Secteur APE	Énergie	Industrie manufacturière
<i>Nombre d'entreprises contrôlées</i>	4	7
<i>Nom des entreprises</i>	EDF, Areva, Orano, Engie	GIAT Industries, LFB, IN Groupe, La Monnaie de Paris, STX (Chantiers de l'Atlantique), Naval Group, DCI, Technicatome

Source : Cour des comptes

Cependant, l'Etat ne tient pas de compte consolidé de ses participations, qui serait seul susceptible de donner une connaissance claire du périmètre qu'il contrôle en tenant compte notamment des participations détenues par la CDC, Bpifrance et divers établissements publics.

On ne peut donc exclure que d'autres participations minoritaires ne conduisent en réalité à un contrôle effectif. Certaines participations minoritaires directes de l'État sont suffisamment importantes pour lui conférer une influence significative dans les prises de décision, notamment lorsqu'il dispose de moyens complémentaires d'action (commande publique, réglementation, fiscalité, etc.).

B - Des interventions de Bpifrance qui augmentent à partir de 2020

Selon la loi¹⁰⁴ portant création de Bpifrance, la banque publique oriente en priorité son action vers les TPE-PME et les ETI, « *en particulier celles du secteur industriel* » et accompagne la politique industrielle pour soutenir les stratégies de développement de filières.

L'intervention au capital est dès le départ un instrument mis en œuvre par Bpifrance dans la continuité de l'intervention publique sur le marché du capital investissement depuis la fin des années 1990. Bpifrance intervient dans des secteurs où la prise de risque est importante tout en respectant des conditions financières et juridiques similaires à celles d'investisseurs privés afin d'éviter les risques de requalification en aides d'État¹⁰⁵. Ceci est garanti par une politique de co-investissement *pari passu*¹⁰⁶ avec des acteurs privés et la recherche d'un effet de levier sur les investissements privés. Un premier mécanisme consiste à investir directement sur ressources propres ou par le biais de crédits publics sur des segments ou secteurs insuffisamment couverts par le marché, ce qui peut permettre d'impulser de nouvelles dynamiques de politique industrielle. Un second mécanisme, celui des « fonds de fonds », vise à susciter l'émergence de fonds professionnels privés, susceptibles d'attirer des souscriptions importantes de la part d'investisseurs français et internationaux. Il s'agit de véhicules d'investissement souscrits principalement mais non exclusivement par des acteurs publics (État, CDC, Bpifrance, Fonds Européen d'Investissement) et qui investissent dans des fonds gérés par des sociétés de gestion privées, qui elles-mêmes investissent dans des entreprises.

La Cour a examiné les activités d'investissement en fonds propres de Bpifrance sur la période 2012-2021¹⁰⁷. Son action a accompagné les entrepreneurs dans leurs projets alors que les fonds d'investissement régionaux étaient insuffisamment développés, ainsi que des primo-ouvertures, en particulier des PME et ETI familiales faiblement soutenues par les fonds privés ou ne souhaitant pas ouvrir leur capital à des grandes entreprises ou des investisseurs étrangers, notamment dans l'industrie. La valeur ajoutée de Bpifrance est d'être un investisseur patient et de long terme (7 ans au lieu de 3 à 4 ans pour les autres investisseurs). Son activité d'investissement s'intègre dans une offre diversifiée de produits et de services aux entreprises : subventions et prêts à l'innovation, interventions directes en fonds propres ou *via* des fonds de fonds pour entraîner les investisseurs privés, accompagnement et animation des écosystèmes.

¹⁰⁴ Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012.

¹⁰⁵ Investisseur avisé opérant aux conditions de marché au service de l'intérêt collectif.

¹⁰⁶ Un investissement public sous forme de prise de participation ou d'augmentation de capital est considéré comme *pari passu* lorsqu'il est réalisé aux mêmes conditions par des investisseurs publics et des investisseurs privés, lorsque les deux catégories d'opérateurs interviennent simultanément et lorsque l'intervention de l'investisseur privé revêt une importance économique réelle.

¹⁰⁷ Cour des comptes, *Les activités d'investissement de Bpifrance. Exercice 2021-2021*, rapport portant sur une entreprise publique, juin 2023.

Le montant des investissements des fonds partenaires a fortement augmenté, de 1 Md€ en 2014 à 3,9 Md€ en 2022 et le nombre d'opérations a augmenté. Une vingtaine de fonds et de fonds de fonds sont gérés pour le compte de tiers publics, dont l'État au titre des PIA et de France 2030 pour 8,2 Md€, et privés, pour un total de 14 Md€. Le reste, un peu plus de 34 Md€, est financé à partir des fonds propres de la banque publique. La part des investissements directs dans les entreprises industrielles augmente sensiblement en fin de période, de 4 % en moyenne sur la période 2012-2019 à 18 % de ces interventions sur la période 2020-2022. La part des investissements en fonds de fonds demeure stable (25 %).

Tableau n° 9 : montant des investissements en fonds propres de Bpifrance (Md€)

	Total 2012-2019	Montant annuel moyen 2012-2019	Total 2020-2022	Montant annuel moyen 2020-2022	Montant annuel moyen 2024-2028 (prévision Plan Industrie)
<i>Investissements directs</i>	8 693	1 087	8 400	2 800	
<i>Part industrie</i>	406	51	1 325	442	1 300
<i>Nombre d'opérations*</i>	-	199	-	313	
<i>Investissements en fonds de fonds</i>	13 931	1 741	11 811	3 937	
<i>Part industrie</i>	2 841	355	2 511	837	400
<i>Nombre d'opérations*</i>	6 161*-	769	-	807	

Source : Cour des comptes, données Bpifrance. *Des entreprises ont bénéficié de plusieurs interventions sur la période. Part mesurée au niveau des unités légales.

La valorisation totale du portefeuille de Bpifrance est influencée par les évolutions de quelques secteurs industriels et grandes entreprises (STMicroelectronics, Stellantis, Valeo). Ces participations ont également un fort impact sur la part des investissements réalisés dans des entreprises étrangères via des fonds de fonds en lien avec les opérations relatives à Stellantis et STMicroelectronics dont les sociétés-mères sont de droit néerlandais et localisées aux Pays-Bas. Or, la doctrine d'investissement des fonds PIA dispose que les sommes allouées doivent être destinées à de l'investissement en France¹⁰⁸. La Cour a recommandé, dans son rapport publié en 2023 sur les activités d'investissements de Bpifrance, que ces investissements directs ou indirects dans des entreprises étrangères fassent l'objet d'un suivi à destination des actionnaires de Bpifrance (État et CDC) et du Parlement.

Si la France connaît une forte croissance du capital-risque qui permet de soutenir le développement d'un bon écosystème de financement des *startups*, elle se caractérise toujours par un manque de financement de la phase d'industrialisation (*late stage*). Cette carence des financements nationaux, soulignée par le rapport Tibi remis au Gouvernement en 2019¹⁰⁹, peut amener les *startups* en croissance à se tourner vers des fonds internationaux susceptibles de les soutenir tout au long du processus – ce qui se traduit souvent par une incorporation aux États-Unis et par un affaiblissement du lien avec la France.

¹⁰⁸ Lorsque Bpifrance souscrit un euro dans un fonds partenaire ayant une capacité d'intervention hors de France, il est exigé que ce fonds investisse au moins 2 € dans des entreprises françaises.

¹⁰⁹ Philippe Tibi, *Financer la quatrième révolution industrielle. Lever le verrou du financement*, rapport remis au Gouvernement, 2019.

Le marché du capital risque rencontre ainsi des difficultés structurelles pour financer des investissements de montants supérieurs à 30 M€. Bpifrance s'est dotée dès 2013 d'une capacité d'investissement direct supérieure à 10 M€ pouvant permettre de répondre en partie à ce besoin au travers des fonds Large Venture (2013) et Large Venture 2 (2020) de 750 M€ chacun. De même, le fonds « société de projets industriels » (SPI) a été créé en 2015 pour accompagner la création de capacités de production industrielle. Doté par l'État (PIA) et la Banque européenne d'investissement (BEI) de 800 M€ au total, il a réalisé vingt et une opérations depuis 2015 pour un montant total de 630 M€. Un fonds SPI2 a été lancé en mai 2022 dans le cadre de France 2030 avec une taille cible de 1 Md€ et a déjà investi 218 M€. Par ailleurs, un « fonds national de venture industriel (FNVI) » a pour objectif de faire émerger ou soutenir le développement des équipes d'investissement privées sur des théâtres industrielles et faire ainsi levier sur les fonds privés pour investir en fonds propres dans les start-up industrielles.

L'objectif de Bpifrance de faire émerger chaque année 100 usines de start-up industrielles paraît ambitieux dans ce contexte¹¹⁰, au regard des capacités limitées du tissu productif français et du nombre de *start-up* industrielles estimé à 1 500 en 2021. Bpifrance envisage en conséquence de développer le recours aux garanties dont les effets de leviers permettent d'optimiser l'impact des fonds publics, de même que les avances remboursables et les prêts, par rapport aux subventions.

Cette stratégie de croissance des investissements au capital des entreprises par Bpifrance doit être conduite en maîtrisant le risque de substitution aux investisseurs privés et l'exposition de l'État dans des secteurs par définition risqués. La Cour a relevé dans son rapport de 2023 sur les activités d'investissement de Bpifrance l'effet positif de l'action de la banque sur la croissance du marché du capital-investissement et la diminution progressive du poids de l'intervention publique. Cependant, malgré les efforts de la banque publique pour réduire son emprise dans les levées de fonds, la progression des investissements réalisés par les fonds partenaires de Bpifrance est bien plus forte que la croissance de l'activité des fonds non partenaires. Enfin, les interventions de l'APE, de la CDC et d'Ademe Investissement dans les entreprises des secteurs stratégiques doivent également être prises en compte.

La Cour réitère dans ce contexte sa recommandation¹¹¹ au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de définir les modalités d'une consolidation des participations financières directes et indirectes de l'État pour lui permettre de mesurer l'intégralité du risque auquel il est exposé, d'évaluer la pertinence du cumul des interventions dans certaines entreprises ou secteurs et de suivre la prise en compte des enjeux de résilience des chaînes de valeur que les crises récentes ont mis en lumière. Dans ce même objectif, la Cour réitère également sa recommandation de préciser la doctrine de prises de participations de l'État dans les secteurs industriels en l'articulant avec celles de la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et Ademe Investissement.

¹¹⁰ Le plan « Industrie » de Bpifrance comprend trois axes prioritaires : la création de cathédrales industrielles, le soutien au développement et au passage à l'échelle des start-ups industrielles, et l'accélération de l'accroissement et la transformation des PME et ETI industrielles.

¹¹¹ Cour des comptes, *La gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire*, observations définitives, février 2022.

C - Un contrôle des investissements étrangers qui se renforce progressivement

La politique de sécurité économique vise à préserver les entreprises et technologies stratégiques des risques de mainmise ou d'intervention hostile de la part d'une entreprise étrangère. Les actifs stratégiques de l'économie française sont évalués à quelques centaines d'entreprises, unités de recherche et technologies critiques pour la sécurité économique dont les listes sont classifiées. Le contrôle des investissements étrangers s'intègre dans cette politique qui est suivie par le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), rattaché à la direction générale des entreprises depuis 2018.

Trois conditions doivent être réunies pour déclencher le dispositif de contrôle des investissements étrangers en France (IEF), géré par la direction générale du Trésor : la présence d'un investisseur étranger, quelle que soit sa nationalité ; une opération d'investissement sur une société de droit français ; le fait que la cible de l'investissement comprenne une activité sensible. Les activités sensibles peuvent l'être par nature (défense, sécurité), parce qu'elles sont essentielles à la continuité d'un approvisionnement critique (en eau, énergie, alimentation...) ou parce qu'il s'agit de R&D particulièrement porteuse économiquement (depuis la crise de la covid, les biotechnologies en font partie par exemple). La taille ou le secteur d'activité - quand il n'est pas sensible par nature – ne sont pas des critères, mais peuvent être pris en compte dans la décision.

En France, le décret dit « Montebourg »¹¹² puis la loi PACTE et le décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 ont élargi le champ des activités couvertes, notamment pour intégrer les activités de traitement, de transmission ou de stockage de données dont la compromission ou la divulgation est de nature à porter atteinte à l'exercice d'autres activités de la liste ainsi que les activités portant sur des infrastructures, biens ou services essentiels pour garantir la sécurité alimentaire ou encore les publications de presse, d'information politique et générale. Enfin, le seuil de détention de droits de vote ou de capital déclenchant une procédure de contrôle des investissements étrangers en France, fixé à 33,33 % depuis 2005, a été abaissé en 2019 à 25 % lorsque l'investissement est réalisé par un tiers à l'UE et à 10 % en 2020 pour les investissements réalisés par des tiers à l'UE au sein de sociétés cotées.

Au cours de la période examinée, le contrôle des investissements étrangers s'est renforcé en France, et l'industrie en représente une part significative. La part des investisseurs ultimes industriels dans les dossiers de demande d'autorisation d'investissement étranger s'élevait à 44,4 % en 2020, 42,5 % en 2021, 39,0 % en 2022 et 33,1 % en 2023. La valeur moyenne des entités françaises industrielles dans les opérations autorisées s'élevait à 103,5 M€ en 2020, 69,8 M€ en 2021, 97 M€ en 2022, 74,5 M€ en 2023. Au cours des trois dernières années, d'autres secteurs intégraient une part significative d'entreprises industrielles : le secteur de la santé représentait, en 2022, 13,6 % des dossiers reçus et 16,8 % des décisions d'autorisation rendues, le secteur des transports 6,8 % des dossiers reçus et 8,4 % des décisions d'autorisation rendues. La France se place parmi les premiers pays européens en nombre d'opérations contrôlées. Environ la moitié sont le fait d'investisseurs européens, les investisseurs extra-communautaires les plus présents provenant du Canada, des États-Unis et de la Suisse, la part de la Chine, Hong-Kong et Macao étant en augmentation.

¹¹² Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

Ce renforcement progressif du contrôle des investissements étrangers pour mieux préserver les entreprises et technologies stratégiques des risques de mainmise ou d'intervention hostile de la part d'une entreprise étrangère ne soulève pas de difficultés particulières, l'UE et la France demeurant parmi les environnements économiques les plus ouverts de l'OCDE. Dans les faits, l'attrition de la base productive de l'industrie française et le manque d'investisseurs peuvent limiter la capacité à garantir l'ancrage français d'un point de vue capitaliste (ce qui n'est pas le but du dispositif).

III - Des dispositifs transversaux bénéficiant surtout aux entreprises industrielles

Sur la période 2012 – 2022, l'industrie est la principale bénéficiaire de certains dispositifs transversaux de soutien à la R&D (A), au commerce extérieur (B), à l'emploi (C) et à la transition énergétique et à la décarbonation (D).

A - Une part prépondérante de l'industrie dans le crédit d'impôt recherche

1 - Le crédit impôt recherche : une efficacité à améliorer

Au sein des pays de l'OCDE, la France se distingue par le montant de soutien public à la R&D le plus élevé et par la prédominance des dispositifs indirects, en particulier le crédit d'impôt recherche (CIR), dont 60 % revient au secteur industriel en 2021¹¹³, en particulier les entreprises de l'industrie électrique et électronique (15,5 %), pharmaceutique (11,1 %), construction navale, aéronautique et ferroviaire (6,7 %), automobile (6,4 %) et de la chimie (4,8 %).

Le CIR a, depuis 1983, trois principaux objectifs : inciter les entreprises à amorcer ou faire davantage de R&D, accroître les performances économiques des entreprises innovantes et améliorer l'attractivité de la France pour la localisation des activités de R&D des entreprises multinationales étrangères ou françaises.

La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI) a constaté, dans son évaluation du CIR publiée en 2021,¹¹⁴ un effet d'entraînement modéré (de l'ordre d'un euro additionnel pour un euro de dépense fiscale) sur les activités de R&D. Cet effet est confirmé par des études de l'OCDE dans les pays qui ont des dispositifs d'aide fiscale, avec de fortes disparités entre les pays et selon la taille des entreprises : il est en général plus fort dans le cas des PME et plus faible pour les grandes entreprises. Enfin, il ne semblerait pas y avoir d'effet notable du CIR sur l'attractivité de la France comme site d'implantation pour ces activités : si les multinationales françaises ont accru davantage leurs dépenses en France qu'à l'étranger, leur poids relatif au sein des champions mondiaux de la recherche – développement a diminué d'un tiers entre 2005 et 2019, à peu près au même rythme que la part relative de la France dans le PIB mondial.

¹¹³ MESRI – DGRI, *Le crédit d'impôt recherche en 2021 (données provisoires)*.

¹¹⁴ Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI), *Évaluation du crédit impôt recherche*, <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-cnepi-cir-juin.pdf>, juin 2021

Cependant, pour de nombreux interlocuteurs et les représentants des entreprises, ces constats ne tiennent pas suffisamment compte des enjeux d'attractivité. Le CIR jouerait le rôle du CICE pour les emplois qualifiés dans la recherche et l'innovation et aurait ainsi permis de limiter la tendance à la délocalisation des centres de R&D dans un contexte de délocalisation des sites de production. Cette analyse semble confirmée par une étude de France Stratégie réalisée à partir des données d'IDE compilées par Business France dans 27 pays européens¹¹⁵ afin d'identifier les facteurs de choix de localisation des unités de production, des centres d'innovation et des sièges sociaux. Si les multinationales mettent la réduction des coûts de production au centre de leurs choix d'implantation, cette dimension coexiste avec la localisation des centres d'innovation, en raison des synergies avec les sites de production et l'environnement fiscal. La présence d'un centre de production augmenterait de près de 74 % la probabilité d'installer un centre d'innovation en France, celle d'un centre d'innovation préexistant de près de 62 %. Des travaux ont également montré que les dépenses privées auraient permis d'atteindre l'objectif de 3 % de dépenses de R&D dans le PIB si la structure de l'économie française ne s'était pas déformée aussi fortement en défaveur de l'industrie¹¹⁶.

Cette proximité entre activités industrielles et R&D dépend cependant des produits. Pour des produits matures qui offrent moins de possibilités d'innovation associées aux processus de production et dont la conception peut être définie par des spécifications détaillées (ingrédients pharmaceutiques, semi-conducteurs, électronique grand public), on peut observer une dissociation entre activités de production et R&D au sein d'une entreprise ou à l'échelle des chaînes de valeur. Pour d'autres produits (aéronautique, chimie spécialisée) ou émergents (nanomatériaux, médicaments biotechnologiques) une coordination fine entre R&D et production est nécessaire. Ainsi, dans les secteurs où cette proximité est essentielle, le déplacement des capacités de production pour optimiser les coûts peut affecter la capacité de R&D et d'innovation future. La France est particulièrement exposée à ce risque dans la mesure où les grandes entreprises peuvent partager les actifs immatériels (organisation de la production, marques, innovations de produits) entre leurs sites et leurs filiales.

La diminution de l'IS et les allègements de cotisations sociales ont réduit les écarts par rapport aux autres pays européens depuis 2008. Comme l'ont relevé le CPO¹¹⁷ et le CAE¹¹⁸ en 2022, ainsi que l'IGF en 2024¹¹⁹, plusieurs mesures d'économies permettraient d'améliorer l'efficacité économique du CIR sans déstabiliser son effet sur l'attractivité :

- L'ajustement du calcul des dépenses éligibles relatives aux jeunes chercheurs dont l'évaluation par la CNEPI en 2019 souligne la faible efficacité et dont les modalités aboutissent aujourd'hui à une prise en charge pouvant aller jusqu'à 120 % du coût salarial d'une jeune docteur, contre 43 % au maximum pour les autres dépenses de personnels affectées à la R&D (90 M€ d'économies) ;
- la réduction de la prise en charge forfaitaire des dépenses de fonctionnement de 43 % à 40 % (110 M€) ;

¹¹⁵ France Stratégie, R. Lallement, A. Lachaux, *Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe. Le cas des sites de production, d'innovation et des sièges sociaux*. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-ns-attractivite-investissements-etrangers-novembre.pdf>, 2020.

¹¹⁶ France Stratégie, *Les politiques industrielles*, 2020.

¹¹⁷ Conseil des prélevements obligatoires, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, idem 2022.

¹¹⁸ Conseil d'analyse économique, *Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche*, idem Focus n°82, septembre 2022.

¹¹⁹ IGF, « *Revue de dépenses : les aides aux entreprises* », mars 2024.

- l'exclusion des dépenses de veille technologique, brevet et normalisation de l'assiette des dépenses éligibles (250 M€), qui peut relever d'autres politiques publiques ;
- la suppression du crédit d'impôt collection (31 M€).

Le plafonnement du montant du CIR à 30 M€ par bénéficiaire et à 50 M€ au titre des dépenses exposées dans les DOM, également étudié par le CAE et le CPO, générera une économie supplémentaire de 40 M€ et de près de 800 M€ si ce plafond devait être appliqué à l'échelle de l'entité économique (groupe ou entreprise au sens européen). Les impacts d'une telle évolution des modalités de comptabilisation des dépenses éligibles du CIR doivent cependant être évalués. Outre les enjeux d'attractivité, la faisabilité juridique doit être expertisée, les notions de groupe économique et de société européenne n'étant pas définies par le code général des impôts (CGI), qui emploie la notion de groupes fiscalement intégrés. Or, selon la direction de la législation fiscale, une mesure conduisant à apprécier l'assiette du CIR au niveau du groupe pour les seuls groupes fiscalement intégrés pourrait présenter un risque d'inconstitutionnalité.

Dans ce contexte, la Cour recommande aux ministères de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche d'ajuster l'assiette des dépenses éligibles au CIR pour en améliorer l'efficacité et d'expertiser une mesure de plafonnement de la créance du CIR au niveau des groupes.

2 - Des subventions nationales et européennes à la R&D concentrées sur les grandes entreprises

Au sein des transferts budgétaires de l'État aux entreprises, les aides en faveur de la R&D ont représenté 4,8 Md€ entre 2012 et 2023, dont 81 % pour des entreprises industrielles. La majorité est portée par le programme 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* (3 Md€). Le restant des aides correspond essentiellement aux financements du programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (1,4 Md€ sur la période dont 812 M€ pour l'industrie), incluant notamment le financement des plans nano (avec 666 M€ pour STMicroelectronics).

La recherche dans l'aéronautique, qui nécessite des investissements de long terme risqués et élevés est soutenue via des instruments spécifiques, pilotés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Les avances remboursables (1,3 Md€), qui financent à la fois les phases de recherche et de développement des projets, constituent le principal outil de financement sur la période. Le secteur bénéficie également des aides du le Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac), instance hybride qui réunit l'État et les acteurs industriels.

Tableau n° 10 : montant des transferts du budget de l'État aux entreprises industrielles en faveur de la R&D 2012-2022 (M€)

	Total 2012-2019	Montant moyen 2012-2019	Total 2020-2022	Montant moyen 2020-2022	Montant 2023
Programme 190	1 661	208	833	277	342
dont avances remboursables pour le secteur aéronautique	1 245	156	30	9	0
Programme 192	617	81	131	44	64

Source : Cour des comptes d'après les données de Chorus

Parallèlement, l'UE a augmenté depuis 2014 ses financements dans la R&D, l'innovation, le développement industriel. Sur la période 2014-2022, les entreprises industrielles ont bénéficié en moyenne de 29 % des financements de projets en consortium avec d'autres acteurs de la part des programmes européens Horizon 2020 et Horizon Europe, pour un montant moyen annuel de 847 M€.

Tableau n° 11 : montant des financements européens provenant des programmes Horizon 2020 et Horizon Europe aux entreprises industrielles (M€)

	Total 2014-2019	Montant moyen 2014-2019	Total 2020-2022	Montant moyen 2020-2022
Total	4 952	825	2 679	893
Dont Horizon 2020	4 952	825	1 125 *	375
Dont Horizon Europe	-	-	1 554 **	518

Source : Cour des comptes d'après les données open data de la Commission. Montants dépensés. *Données jusqu'en 2020.
**Données dès 2021. Part mesurée au niveau des unités légales.

Les principaux bénéficiaires sont les grandes entreprises (40 %) et les PME (45 %) dans l'aéronautique et l'automobile. Ces chiffres illustrent l'importance des financements européens dans les soutiens ciblés à la R&D industrielle.

B - L'assurance – export, un dispositif concentré sur l'industrie

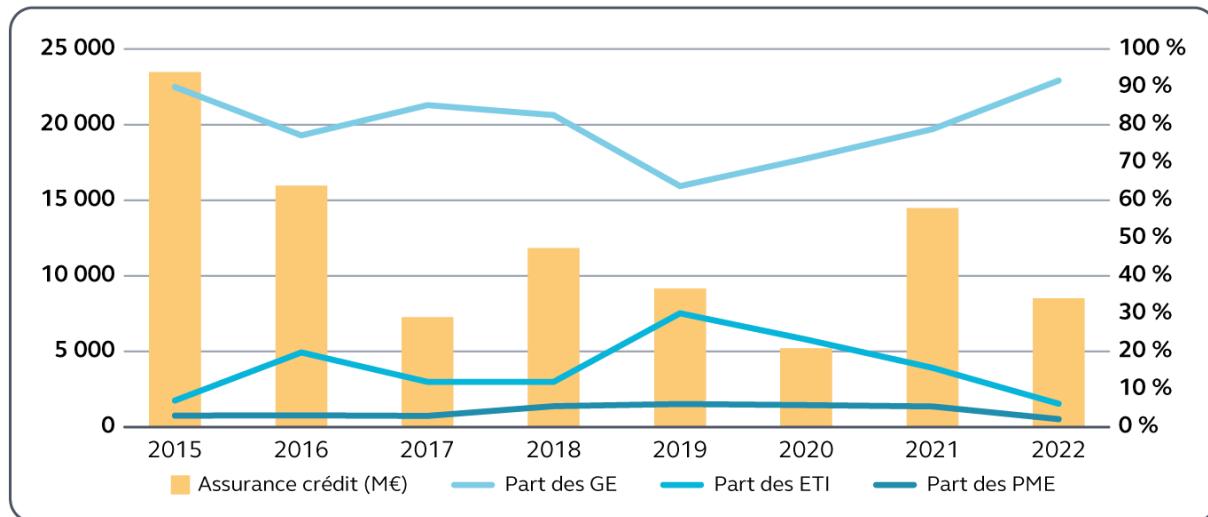
En 2022, la Cour a souligné que ce n'est qu'en 2012, plus tard que la plupart de ses voisins, que la France s'est dotée d'une stratégie de soutien au commerce extérieur, pilotée depuis 2014 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères¹²⁰. Elle est mise en œuvre par de nombreux acteurs publics et privés : Business France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les régions, Bpifrance, les ambassadeurs, les services de la direction générale du Trésor et les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI). Une offre d'accompagnement est proposée aux entreprises souhaitant exporter, le plus souvent payante. Ces acteurs publics bénéficient d'un financement de l'État à hauteur de 1,1 Md€ en moyenne sur la période.

Le montant des engagements de l'État pour soutenir certaines entreprises ou certaines opérations d'export est bien plus important. Les entreprises peuvent solliciter des garanties publiques, à l'image de l'assurance-crédit et de l'assurance prospection ou demander à bénéficier de crédits à l'exportation et de financements directs de l'État, sous forme de prêts du Trésor ou par l'intermédiaire du fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). Le principal instrument, en termes d'engagements financier, est l'assurance - crédit, pour un montant de 15,4 Md€ en moyenne sur la période. Le coût pour l'État sur la période, via les appels en garantie entre 2012 et 2022, s'est élevé à 810,6 M€¹²¹.

¹²⁰ Cour des comptes, *Les dispositifs de soutiens à l'exportation. Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, rapport public thématique, octobre 2022.

¹²¹ Rapports annuels de performance du programme 114 « Appels en garantie de l'État ».

Graphique n° 17 : répartition de l'assurance-crédit aux entreprises industrielles (M€)



Source : Cour des comptes d'après les données de Bpifrance

Ce dispositif bénéficie à l'aéronautique et à la construction navale pour 80 % des montants sur la période. Sa gestion, auparavant confiée à la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface), a été transférée à Bpifrance Assurance Export en 2017. Les objectifs poursuivis étaient d'assurer un meilleur soutien aux entreprises, notamment aux PME et ETI en intégrant les garanties publiques dans un ensemble plus cohérent, associant davantage les autres acteurs publics concernés et d'optimiser la gestion de ces garanties.

En complément, l'État a mis en place, un dispositif de refinancement des crédits export pour les grands contrats, avec une production cumulée de 8,3 Md€ fin 2020. Ce dispositif a été autorisé par la Commission européenne en 2015, reconnaissant la défaillance de marché dans le financement des grands contrats en raison de la maturité très longue des projets (jusqu'à 18 ans par exemple dans le secteur nucléaire) et des contraintes prudentielles des banques. Complémentaire des polices d'assurance délivrées par Bpifrance, il permet un meilleur alignement, un peu tardif, du dispositif français avec celui de ses concurrents européens¹²².

Enfin, la stratégie adoptée en 2018, dite « stratégie de Roubaix », s'est inscrite dans la continuité de celle de 2012 avec l'objectif d'accroître sensiblement le nombre d'entreprises exportatrices et de mettre en place un guichet unique à destination des entreprises (« Team France Export », TFE). Dans son rapport publié en 2022, la Cour constate qu'en dépit des progrès réalisés, la rénovation profonde de la gouvernance qu'aurait dû permettre la mise en place de la TFE n'a toujours pas été menée à son terme. Les acteurs publics apparaissent encore trop souvent en concurrence, notamment au niveau territorial. La politique de soutien à l'exportation peine toujours à afficher clairement ses priorités géographiques, pour des raisons en partie diplomatiques et la focalisation excessive sur le nombre d'exportateurs – sans considérer leur chiffre d'affaires à l'export – ne paraissent pas pertinent pour piloter la performance des dispositifs. La priorité donnée aux PME et ETI primo-exportatrices ne permet pas d'agir sur la performance française à l'export, cette dernière impliquant un accompagnement plus ciblé sur les PME et ETI au plus fort potentiel d'internationalisation.

¹²² Cour des comptes, *SFIL, Un bilan positif, des clarifications apportées. Exercices 2016-2019 et premier semestre 2020, observations définitives*, 2021.

Des priorités sectorielles ont cependant été fixées dans le contrat d'objectifs et de moyens de Business France pour la période 2023-2026 autour des axes de France 2030 et une plus grande attention est demandée à la consolidation de la présence des entreprises à l'export. Des objectifs croisés de consolidation de la TFE sont fixé à Business France et aux chambres de commerce et d'industrie.

C - L'activité partielle, un dispositif adapté

L'activité partielle est l'un des instruments à disposition des pouvoirs publics pour soutenir l'activité industrielle plus cyclique que celle des services.

Le dispositif a été profondément réformé à compter du 1er juillet 2013, à la suite de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi et la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi. Un dispositif unique d'allocation d'activité partielle plus attractif à la fois pour le salarié et pour l'employeur a été mis en place. La Cour avait constaté un recours insuffisant à ce dispositif en 2011 et en 2015. L'utilisation de ces dispositifs n'a pas augmenté entre 2012 et 2019 notamment du fait de l'amélioration de la conjoncture économique entre 2016 et 2019, avant le recours massif à l'activité partielle pendant la crise sanitaire.

Tableau n° 12 : financements de l'activité partielle par l'État et l'Unedic (M€)

	2012-2019	Moyenne 2012-2019	2020-2022	Moyenne 2020-2022	2023
Tous secteurs	1 248,27	156,03	35 331,31	11 777	326,22
dont Industrie	601,54	75,19	4 500,84	1 500	176,06
% Industrie		47 %		13 %	53 %

Source : Cour des comptes, données ASP. Part mesurée au niveau des unités légales.

L'industrie, notamment automobile, est la principale utilisatrice du dispositif (47 % des dépenses sur la période 2012 -2019, puis 53 % en 2023).

D - Des aides à la transition énergétique concentrées sur le soutien au développement des énergies renouvelables, une hausse récente des aides à la décarbonation

1 - Un soutien à la transition énergétique centré sur les énergies renouvelables

La production d'énergie est le premier secteur bénéficiaire des aides d'État notifiées par la France à la Commission européenne sur la période 2016 – 2022, pour un montant total de 19,8 Md€ soit 36,2 % du montant total des aides notifiées et le double du montant des soutiens à l'industrie manufacturière, selon les données disponibles sur le site de la Commission pour les aides d'État dites « de montant élevé »¹²³.

¹²³ Commission européenne, *State aid transparency*, aides déclarées pour les montants supérieurs à 500 000 € de 2016 à 2019 et pour ceux supérieurs à 100 000 € à partir de 2020.

Ce poids apparaît plus élevé que dans des pays européens comparables tels que l'Allemagne (9,1 % des aides) ou l'Italie (5,8 %). Ces soutiens prennent des formes variées (mécanismes d'obligation d'achat, compléments de rémunération, subventions d'investissements). Ils ont essentiellement concerné le développement des énergies renouvelables (éolien, énergie solaire, biométhane et géothermie). La Cour a souligné en 2018 que ce développement des énergies renouvelables a peu bénéficié au tissu industriel¹²⁴ en l'absence d'ambitions claires pour la filière et malgré l'importance des soutiens publics.

Au total, les transferts budgétaires aux entreprises en faveur de la production d'énergie renouvelable, qui ne sont pas tous comptabilisés comme des aides d'État, ont représenté 44,7 Md€ entre 2016 et 2023¹²⁵. Ils ont connu une baisse sensible en 2023 dans un contexte d'inflation énergétique. À ce montant s'ajoutait précédemment la fiscalité affectée, via le versement aux opérateurs électriques de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui a représenté 21,2 Md€ entre 2012 et 2016¹²⁶.

Par ailleurs, les entreprises industrielles ont bénéficié en moyenne de 46 % des financements attribués aux entreprises par l'Ademe, chargée des aides à l'investissement (subventions ou avances remboursables) et des interventions en fonds propres du PIA sur la période 2012-2023. Ces interventions ont augmenté en fin de période sous l'effet du plan de relance et de France 2030, ce qui explique que, sur un total attribué de 5 Md€ sur 2012-2023, seuls 2,5 Md€ ont déjà été versés. Les grandes entreprises sont les plus représentées parmi les bénéficiaires avec en moyenne 48 % du total, 30 % pour les PME et 23 % pour les ETI.

Tableau n° 13 : montant des aides attribuées par l'Ademe aux entreprises (M€)

	2012-2019	Moyenne 2012-2019	2020-2022	Moyenne 2020-2022	2023
Tous secteurs	4 849	606	2 989	996	1 733
Industrie	2 105	263	2 104	701	1 075
Industrie manufacturière	613	77	809	270	541
Production d'énergie	1 156	144	949	316	346

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Ademe. Part mesurée au niveau des unités légales.

Enfin, les entreprises industrielles ont bénéficié d'incitations financières en faveur de la sobriété énergétique via les certificats d'économie d'énergie (CEE). Les fluctuations du cours des CEE rendent difficile l'estimation du montant de ces aides sur longue période, qui auraient atteint environ 3,38 Md€ entre 2018 et 2023¹²⁷. En 2024, la Cour a appelé à réformer profondément ce dispositif qui organise d'importants transferts financiers entre secteurs d'activité - des transports au bâtiment et à l'industrie - et entre particuliers et entreprises au profit des ménages identifiés comme « précaires », pour en améliorer l'efficacité et générer des économies réelles en s'appuyant sur une logique de résultat et non de moyens¹²⁸.

¹²⁴ Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, 2018.

¹²⁵ Rapports annuels de performance du CAS Transition énergétique et du programme 345.

¹²⁶ Annexe au projet de loi de finances, Voies et moyens Tome I.

¹²⁷ 2,11 Md€ entre 2018 et 2021 et 1,27 Md€ entre 2022 et 2023 (estimations à partir des données de la DGEC).

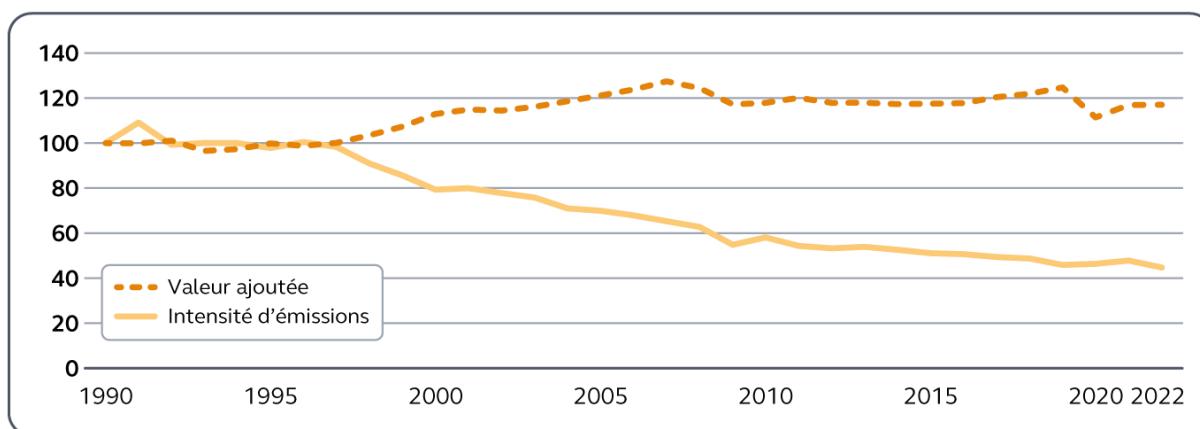
¹²⁸ Cour des comptes, *Les certificats d'économie d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2024.

Le crédit d'impôt industries vertes (C3IV) adopté fin 2023 vise à développer des secteurs clés de la transition énergétique (éolien, photovoltaïque, pompe à chaleur et batteries). Ses objectifs sont aujourd'hui fragilisés à plusieurs titres. S'agissant de l'éolien en mer, sur lequel la France est bien positionnée, la planification et le déploiement des parcs éoliens en mer doivent encore être sécurisés ; les règles européennes des appels d'offre d'énergie de l'éolien en mer, au titre du droit de la concurrence, ne permettent pas de les orienter vers l'offre industrielle située en France ou en Europe et le critère prix, qui prédomine, expose l'industrie à la concurrence internationale, notamment asiatique. La mise en œuvre du règlement européen « *Net-Zero Industry Act, NZIA* » pourrait favoriser le développement de l'industrie européenne à travers la définition d'un critère de résilience favorable à l'offre européenne, qui est en cours de négociation. De même, la France souhaite ouvrir une négociation sur l'encadrement européen des critères des appels d'offres relatifs aux énergies renouvelables afin de rééquilibrer le poids du critère prix par la prise en compte d'autres éléments, hors prix, favorables à l'industrie européenne. De même, le plan de réindustrialisation annoncé dans le domaine du photovoltaïque en avril 2024 est fragilisé par la concurrence internationale.¹²⁹

2 - Une augmentation récente des aides à la décarbonation

Entre 1990 et 2022, les émissions de l'industrie manufacturière ont diminué de 49 %, passant de 136 à 69 Mt CO₂. Trois secteurs, la chimie, la production de minéraux non métalliques et de matériaux de construction et la métallurgie concentrent 77 % des émissions en 2022, part en légère baisse sur la période. L'intensité d'émissions du secteur, qui représente le rapport entre ses émissions et sa valeur ajoutée, diminue fortement.

Graphique n° 18 : évolution de la valeur ajoutée et l'intensité d'émissions du secteur de l'industrie manufacturière et de la construction



Source : Cour des comptes d'après le SDES

¹²⁹ Ce plan vise à sécuriser une production de 10 GW d'ici 2030 en soutenant la création de gigafactories devant commencer à produire en 2026, en mobilisant plusieurs leviers : soutien à la demande par les arrêtés tarifaires, appels d'offres et soutien de l'offre par le crédit d'impôt industrie verte.

Selon les objectifs nationaux prévus par la Stratégie nationale bas carbone adoptée en juillet 2022¹³⁰, un effort annuel moyen de réduction de 7 % des émissions serait nécessaire d'ici 2030, soit plus de cinq fois le rythme atteint entre 2015 et 2021, pour atteindre la cible d'émissions en 2030 de l'industrie¹³¹ de 41 MtCO2eq. L'atteinte de ces objectifs impliquerait des investissements supplémentaires de 2 à 3 Md€/an en moyenne d'ici 2030, 5 Md€/an en incluant les coûts de maintenance et d'opération¹³². Ces estimations sont néanmoins sensibles aux évolutions futures des prix de l'énergie, qui ont un fort impact sur les choix d'investissement des entreprises (montants et solutions retenues).

Plusieurs leviers sont mis en œuvre à l'échelle européenne et nationale. Tout d'abord, la mise en place d'un marché européen du carbone a pour objectif de fixer un prix du carbone incitant les entreprises à en internaliser et réduire en conséquence les émissions de gaz à effet de serre. Certaines activités industrielles énergo-intensives sont particulièrement concernées par l'augmentation des coûts qui en résulte, en l'absence de solution alternative suffisamment compétitive pour remplacer le recours aux énergies fossiles. Elles bénéficient d'aides publiques autorisées au niveau européen pour compenser ces coûts indirects et limiter les délocalisations (« fuites de carbone »¹³³). L'industrie représente la quasi-totalité des bénéficiaires du dispositif de compensation carbone financé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les dépenses ont connu une forte augmentation en 2023 dans un contexte de hausse du prix du quota carbone.

Tableau n° 14 : montant de la compensation carbone (2017-2023, en M€)

	2017-2019	Moyenne 2012-2019	2020-2022	Moyenne 2020-2022	2023
Tous secteurs	430	143	657	219	1 109
Industrie	426	142	655	217	1 107
Part des GE		26 %		30 %	23 %
Part des ETI		71 %		68 %	74 %
Part des PME		3 %		2 %	2 %

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ASP. Montants dépensés.

Pour atteindre les objectifs de neutralité carbone en 2050, l'UE a décidé de renforcer les incitations à la réduction des émissions de gaz à effet de serre par l'intermédiaire du marché européen du carbone, avec notamment la fin programmée des quotas gratuits d'émissions. Afin de lutter contre les risques de fuites de carbone, une tarification du carbone s'appliquera aux biens importés pour refléter les coûts du carbone payés par les producteurs européens, en 2026. Ce mécanisme d'ajustement aux frontières (MACF) s'appliquera dans un premier temps à un nombre limité de secteurs industriels concernés par l'extinction progressive des quotas gratuits (acier, ciment, aluminium, engrais azotés, hydrogène).

¹³⁰ DG Trésor, *Quels besoins d'investissements pour les objectifs français de décarbonation en 2030 ?*, 2024.

¹³¹ En incluant le secteur de la construction.

¹³² Estimations Ademe (plans de transition sectoriels), DGE, Rexecode, Institut Rousseau.

¹³³ Phénomène décrivant la hausse des émissions de gaz à effet de serre dans le reste du monde lorsqu'une région, à l'instar de l'UE, déploie des mesures climatiques plus contraignantes que dans les pays tiers conduisant à une délocalisation de ses productions fortement émettrices quitte à réimporter les produits pour sa consommation interne.

Parallèlement, les pouvoirs publics ont augmenté les aides aux investissements des entreprises pour décarboner leurs sources d'énergie. Sur 2012-2020, ces aides sont essentiellement portées par l'appel à projet « Biomasse, Chaleur, Industrie, Agriculture et Tertiaire (BCIAT) », dispositif de soutien à la production de chaleur renouvelable financé par le fonds chaleur. L'industrie manufacturière a reçu plus de 76 % des aides attribuées par l'Ademe. Ces aides ont sensiblement augmenté avec le plan de relance (1 Md€ entre 2020 et 2022) et ont été prolongées et amplifiées par le programme France 2030.

Tableau n° 15 : aides en faveur de la décarbonation de l'industrie (2012-2023, en M€)

	2012-2019	Moyenne 2012-2019	2020-2022	Moyenne 2020-2022	2023-2024
<i>Montant des aides</i>	153*	19	1 013	337	1 500
<i>dont plan de relance</i>	-	-	1 013	337	-
<i>dont France 2030</i>	-	-	-	-	1 500

Source : montants en engagements. Cour des comptes d'après les données du comité d'évaluation du plan de relance et les données du SGPI pour France 2030. Données au 16 juillet 2024 pour France 2030. *Part de l'industrie dans les aides BCIAT selon les données de l'Ademe.

L'IPP a évalué les trois appels à projet en faveur de la décarbonation du plan de relance pour le rapport final du comité d'évaluation de France Relance. L'analyse a porté sur un ensemble de 237 projets sélectionnés par l'Ademe, représentant 976 M€ d'engagements (sur 1,2 Md€ d'enveloppe). Ces projets contribueraient à hauteur de 15 % à l'objectif de réduction des émissions prévu par la SNBC2. Les aides de guichet opérées par l'Agence de services et de paiement (ASP) pour le soutien aux investissements de décarbonation ont également fait l'objet d'une étude partielle.

Le ciblage des aides apparaît satisfaisant. Les secteurs de la chimie, du bois, de la construction et de la production de ciment et de la métallurgie représentent 54 % des lauréats et 55 % des candidats. L'intensité carbone et énergétique des entreprises retenues est supérieure à celle des candidats non sélectionnés et le montant d'investissement réalisé croît avec l'intensité carbone et énergétique des activités. De même la répartition géographique des lauréats est corrélée avec celle des sites les plus émetteurs. Le taux de réussite (part de lauréats parmi les candidats) apparaît toutefois plus élevé pour les grandes entreprises (81 %) que pour les ETI (70 %) et les PME (74 %).

L'analyse révèle une sensibilité importante aux prix de l'énergie, le contexte de forte inflation énergétique étant susceptible d'accroître fortement la rentabilité des projets de décarbonation, en particulier pour la production de chaleur. Dès lors, les entreprises auraient pu être incitées à engager des démarches de décarbonation indépendamment des aides publiques. À l'inverse, l'IPP relève que 45 % des projets candidats à l'appel à projet historique de l'Ademe en 2008-2009, ont été abandonnés, notamment dans un contexte de faiblesse du prix des énergies fossiles au milieu des années 2010.

IV - Des plans de soutien à l'industrie qui se succèdent avec une efficacité inégale

Les plans de soutien à l'industrie qui se sont succédé pendant la période ont pour la plupart un bilan peu concluant (A). Les soutiens à l'innovation apportés par les programmes des investissements d'avenir de 2010 à 2020 se sont concentrés sur la recherche et l'innovation, avec un impact limité sur le développement industriel (B). À partir de 2020, le PIA 4 puis France 2030 se rapprochent des standards internationaux des programmes d'innovation et renforcent les subventions à la création de capacités de production industrielle (C).

A - Des plans peu efficaces et des circuits de financement complexes

Au cours de la dernière décennie, le ministère chargé de l'industrie a réduit les aides à l'industrie financées sur son budget. Cependant, tous les deux à trois ans, les pouvoirs publics ont annoncé des plans et des stratégies industrielles en se référant selon les cas à des objectifs de souveraineté ou d'indépendance nationale, d'autonomie stratégique, de remédiation des failles de marché, d'accompagnement des restructurations industrielles et d'impact territorial.

Ces objectifs sont parfois associés à des indicateurs de résultats : augmentation de 25 % de la production industrielle pour revenir au niveau d'avant la crise financière de 2008 (États généraux de l'industrie), augmentation de la part de l'industrie à 15 % de la valeur ajoutée nationale (Pacte productif de 2019), parfois à des indicateurs de moyens : développement de nouveaux produits (Nouvelle France Industrielle), modernisation du tissu productif (Industrie du futur).

Le financement de ces actions a fait appel aux crédits de la politique de l'innovation (programme des investissements d'avenir) et à Bpifrance, les autres instruments et crédits d'intervention étant répartis entre les ministères sectoriels (défense, aéronautique, agroalimentaire). Les crédits des PIA ont ainsi soutenu des investissements de modernisation des entreprises industrielles de 2010 à 2019, pour un montant total de 3,3 Md€.

Tableau n° 16 : objectifs, moyens et instruments des stratégies industrielles mises en œuvre sur la période 2012-2020

Stratégie	Objectifs	Instruments	Moyens (Md€)	Actions PIA	Engagements	Décaissements
<i>États généraux de l'industrie (2010)</i>	Augmenter de 25 % la production industrielle	PIA	Conférence nationale de l'industrie			
			200	Aide à la réindustrialisation	280	263
			300	Fonds sectoriels	554	530
			500	Prêts verts	376	376
<i>Nouvelle France Industrielle (2013)</i>	Transition écologique et énergétique Économie du vivant	PIA	3 750	Prêts Robotiques Véhicules du futur Projets industriels d'avenir – fonds SPI	1 870	1 159

Stratégie	Objectifs	Instruments	Moyens (M€)	Actions PIA	Engagements	Décaissements
	Nouvelles technologies					
<i>Industrie du Futur (2014)</i>	Moderniser l'appareil productif	PIA	5 000	Prêts pour l'industrialisation	268	268
<i>Pacte productif (2019)</i>	15 % de VA industrielle dans le PIB	Fiscalité de production	10 000	-		
		Compensation carbone	-	-		
		PIA 4 – France 2030	54 000	Stratégies d'accélération et PIIEC	15 900	-
		Territoires d'Industrie	-			

Source : Cour des comptes d'après le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir (annexe au PLF pour 2024) et la note d'exécution budgétaire de la mission « Investir pour la France de 2030 »

Certains exemples montrent que l'État peut faire preuve de continuité avec succès en matière de politique industrielle, par exemple dans les secteurs de l'aéronautique ou de la micro-électronique, qui a bénéficié de trois plans « Nano » successifs : « Nano 2012 » (2009-2012), 2017 (2013-2017) et 2022 (2018-2022). Ces plans poursuivaient un objectif de maîtrise des technologies stratégiques de la nanoélectronique, notamment dans le domaine des semi-conducteurs. Les évaluations réalisées en 2017 ont conclu à un impact positif sur les efforts de recherche et d'innovation, avec des retombées significatives pour les territoires. Le plan « Nano 2022 » s'inscrit dans le cadre européen des PIIEC et finance des investissements de première industrialisation, à la différence des plans précédents.

À plusieurs reprises durant la période 2012 - 2022, les pouvoirs publics ont déployé des dispositifs d'aides (subventions ou avances remboursables) poursuivant un objectif de réindustrialisation : l'aide à la réindustrialisation mise en œuvre par Bpifrance, la prime à l'aménagement du territoire, mise en œuvre par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) jusqu'au 31 décembre 2020 et les aides à la relocalisation du plan de relance. Selon les évaluations dont la Cour a eu connaissance¹³⁴, les effets de ces dispositifs sont difficiles à mesurer en l'absence de dispositif de suivi et d'évaluation. Ils sont également limités, en raison un ciblage insuffisant. Pour sa part, la Cour a dressé un bilan critique des aides à la relocalisation du plan de relance¹³⁵ qui montre que la valeur ajoutée de tels dispositifs est faible pour les entreprises bénéficiaires qui auraient pu, pour un très grand nombre d'entre elles, avoir accès à des financements privés.

De même, les mesures successives de soutien à l'» Industrie du futur » de 2014 à 2022 offrent une autre illustration des difficultés des pouvoirs publics à stabiliser les objectifs et les modalités de soutien. D'abord centrées sur l'équipement matériel, avec des prêts à la robotisation accordés par Bpifrance et financés par le PIA en 2014, les dépenses éligibles aux

¹³⁴ Technopolis, *Évaluation de l'impact de l'aide à la réindustrialisation*, 2020, CGET, *Évaluation à mi-parcours de la Prime d'aménagement du territoire* (Ernst&Young), 2017.

¹³⁵ Cour des comptes, *Le dispositif de relocalisations sectorielles du plan de relance*, observations définitives, 2023.

soutiens à l'« Industrie du futur » ont été élargies pour accompagner les changements organisationnels, le management, la montée en gamme des produits et des services. En 2018, l'État a décidé de faire appel aux régions pour permettre aux chefs d'entreprises de bénéficier d'audits et de diagnostics. Arrêtés en 2019, les soutiens de l'État seront réactivés par le plan de relance, avec une enveloppe de 400 à 500 M€ de prêts. Entretemps, des mesures fiscales temporaires ont été mises en place (déduction exceptionnelle de l'investissement productif de 2015 à 2017, amortissement exceptionnel des robots industriels des PME pour les robots acquis ou créés du 1er octobre 2013 au 31 décembre 2016, suramortissement en 2020). Les évaluations des prêts à la robotisation par Bpifrance et des aides du plan de relance ont souligné le ciblage insuffisant de ces aides dont l'attribution ne requérait pas de justification de la pertinence des projets financés, ainsi que le contraste entre l'instabilité des dispositifs en France et leur pérennité dans les pays voisins (Allemagne, Italie).

Plus largement, le plan de relance, conçu dans l'urgence pour soutenir la reprise entre 2020 et 2023, affichait un volet substantiel de dépenses en faveur de la compétitivité (34 Md€). Ces crédits ont permis de mettre en œuvre les mesures envisagées dès 2019 dans le pacte productif en matière de modernisation des filières industrielles (décarbonation et numérisation) et de soutenir les investissements répondant à des objectifs de résilience et d'autonomie stratégique. Ce montant de 34 Md€ intègrait 20 Md€ correspondant à la réduction des impôts de production (10 Md€ en 2021 et en 2022), dont une partie seulement bénéficie à l'industrie. Le solde (14 Md€ dont 6,22 Md€ du PIA 4) a été affecté à plusieurs dispositifs (relocalisations et Industrie du futur) et à des mesures pour les secteurs aéronautique et automobile particulièrement affectés par la crise sanitaire.

Tableau n° 17 : exécution des financements du plan de relance à destination de l'industrie (hors PIA)

	Prévision initiale (M€)	Consommation (CP en M€)	Taux de consommation
<i>Nucléaire</i>	200	117	59 %
<i>Aéronautique – Automobile</i>	2 565	897	35 %
<i>Spatial</i>	655	624	95 %
<i>Hydrogène</i>	1 700	289	17 %
<i>Agroalimentaire</i>	130	72	55 %
<i>Relocalisation – Approvisionnements critiques et filières stratégiques - Santé, intrants critiques, électronique, agroalimentaire, 5G</i>	600	286	48 %
<i>Relocalisation - Territoires d'industrie</i>	700	507	72 %
<i>Instruments financiers - Fonds propres</i>	504	434	86 %
<i>Décarbonation</i>	1 200	315	26 %
<i>Industrie du futur</i>	880	500	57 %
Total	9 134	4 041	44 %

Source : Cour des comptes, rapports annuels de performance de la mission Plan de relance (2021-2023)

Le bilan de cette succession de plans de soutien à la réindustrialisation, à la relocalisation industrielle et à la numérisation est peu concluant. La définition des objectifs et le choix des instruments des plans industriels n'ont pas été effectués de manière suffisamment rigoureuse, conduisant au constat de l'absence d'efficacité démontrée des dépenses publiques.

B - Un impact limité des PIA sur l'industrialisation

La doctrine d'investissement des programmes d'investissements d'avenir (PIA) sur la période 2010 – 2020 priorisait les soutiens aux projets innovants destinés à augmenter le potentiel de croissance de l'économie, accélérer la transition écologique et accroître la résilience socio-économique du pays.

Les PIA sont intervenus sur l'ensemble de la chaîne d'innovation, à l'exception des phases de mise sur le marché et de massification de l'offre. Trois grands types d'instruments ont été utilisés : des dotations non-consommables, essentiellement au profit de l'Agence nationale de la recherche (ANR), produisant des revenus annuels ; des instruments de type subventionnel (subventions, avances remboursables, dotations décennales, dotations en fonds de garantie) et des instruments financiers (prêts ou prises de participations). Les projets éligibles et les instruments de financement étaient choisis en fonction de leur degré de maturité technologique (TRL), les subventions aux entreprises étant réservées à la phase la plus amont de l'innovation (faible degré de maturité technologique ou TRL bas).

Les principaux bénéficiaires ont été le nucléaire, l'aéronautique, le spatial et l'énergie, une partie des ressources du PIA ayant été fléchée vers ces secteurs industriels pour un total de 11,4 Md€ sur la période 2010 - 2020. Les PIA ont également financé des mesures transversales en faveur de l'innovation et des PME, par l'intermédiaire de Bpifrance. Selon l'évaluation de la Cour, en identifiant les entreprises concernées par leur identifiant SIRENE ou SIRET¹³⁶, 29 % des prêts ont bénéficié à des entreprises industrielles. Ces pourcentages s'élèvent à 7 % pour les garanties et 3 % pour les soutiens à l'innovation.

Tableau n° 18 : interventions de Bpifrance ayant bénéficié aux entreprises industrielles sur 2012-2022, par métier (M€)

	Montant 2012-2019	Moyenne 2012-2019	Montant 2020-2022	Moyenne 2020-2022	Part dans le total des interventions*
<i>Financement</i>	12 919	1 615	7 654	2 551	12 %
<i>Garantie</i>	9 309	1 164	3 053	1 018	7 %
<i>Innovation</i>	1 828	228	3 405	1 136	3 %
<i>Prêts garantis par l'État</i>			18 357	6 119	11 %
<i>Mobilisation de créances (MCC)</i>	7 695	962	2 880	960	6 %

Source : Cour des comptes d'après les données de Bpifrance. Part mesurée au niveau des unités légales. *Part dans le total de toutes interventions Bpifrance (c.-à-d., Financement, Garantie, Innovation, Prêts garantis par l'État, Mobilisation de créances, Assurance Export, Investissement en Fonds de Fonds, Investissement Direct) pour tous les secteurs.

¹³⁶ Ce qui ne permet pas de prendre en compte des aides versées à des sociétés non industrielles et appartenant à des groupes comprenant des filiales industrielles.

La Cour a également analysé la typologie des entreprises bénéficiaires. À l'exception des interventions en garantie, ciblées sur les PME industrielles, les autres mesures bénéficient aux ETI et PME industrielles.

Tableau n° 19 : répartition des interventions de Bpifrance ayant bénéficié aux entreprises industrielles par type d'entreprise sur la période (2012-2022)

	Part des GE	Part des ETI	Part des PME
<i>Financement</i>	9 %	42 %	49 %
<i>Garantie</i>	1 %	4 %	95 %
<i>Innovation</i>	14 %	36 %	50 %
<i>Prêts garantis par l'État*</i>	0 %	32 %	67 %
<i>Mobilisation de créances (MCC)</i>	7 %	39 %	53 %

Source : Cour des comptes d'après les données de Bpifrance. *A partir de 2020 pour les prêts garantis par l'État. Part mesurée au niveau des unités légales.

La commission de surveillance du PIA a dressé en 2019 un bilan nuancé de l'impact des PIA 1 à 3 (2010 – 2019) sur l'industrie. Ils ont certes soutenu l'innovation et la modernisation des secteurs historiques de l'industrie française (aéronautique, automobile, nucléaire, spatial) et pallié les failles de marché dans le domaine du financement des *startups*. Cependant, les pouvoirs publics ne sont pas toujours parvenus à éviter la captation des aides par certains acteurs ni la reconduction de choix favorables aux secteurs industriels issus des grands programmes historiques (phénomène dit de « dépendance au sentier »), au risque de négliger d'autres acteurs ou secteurs et de mal anticiper les ruptures technologiques. Ainsi, l'intelligence artificielle n'a pas constitué un axe fort, à la différence d'autres pays, et l'élaboration de la stratégie ne semble pas avoir suffisamment pris en compte les travaux de veille et de prospective sur les ruptures technologiques. Les effets des PIA 1 à 3 sur la spécialisation productive de l'économie, l'industrialisation et la compétitivité apparaissent ainsi limités.

C - France 2030, un programme d'investissements publics qui n'évite pas le risque de saupoudrage

Tirant les leçons des évaluations des PIA 1 à 3, deux formes de soutiens publics à l'innovation sont explicitement distinguées à partir de 2020. L'innovation est dite « dirigée » lorsque les pouvoirs publics déterminent *a priori* les secteurs et les activités spécifiques qu'ils souhaitent soutenir. L'innovation « structurelle » vise pour sa part à appuyer des actions innovantes sans considération sectorielle. La seconde approche est fondée sur le postulat que le secteur privé est mieux à même de déterminer les secteurs d'avenir que les pouvoirs publics.

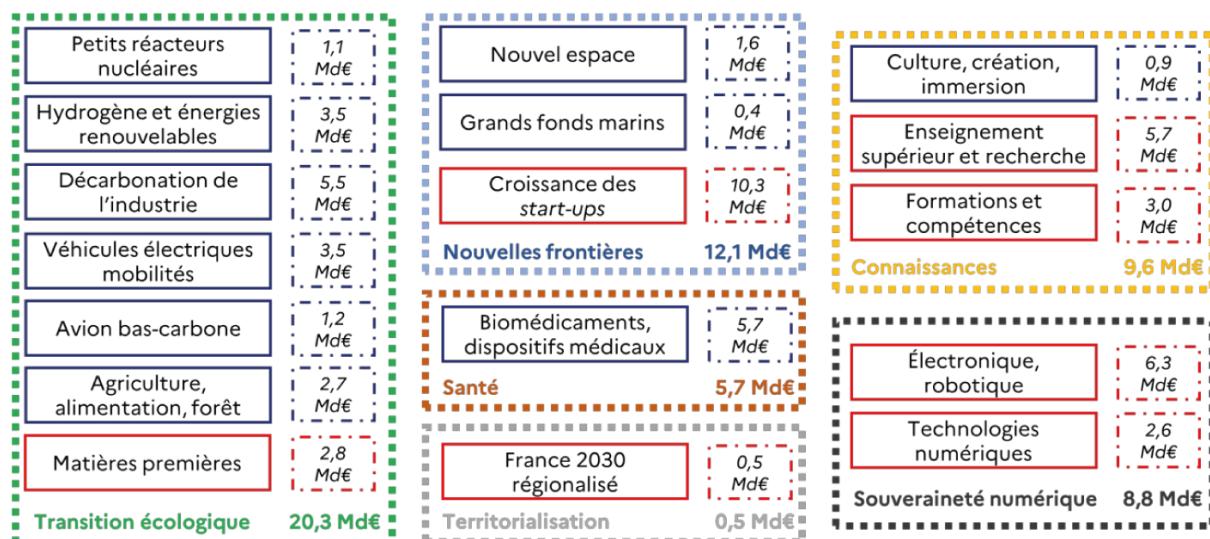
Les priorités des soutiens à l'innovation dirigée sont arrêtées à partir des recommandations d'un rapport produit en février 2020 par un collège d'experts présidé par M. Potier, PDG de la société Air Liquide. Selon ce rapport, la France pourrait, en concentrant les moyens et en décloisonnant les interventions publiques et privées *via* une gouvernance et des moyens adaptés (les « stratégies d'accélération »), jouer un rôle de leader sur dix marchés-

clefs prioritaires¹³⁷ à l'horizon 2030. Ces marchés correspondent à des secteurs technologiques dans lesquels la France est en capacité de devenir leader et qui apportent des réponses à quatre grands défis sociaux (alimentation saine et durable et souveraineté alimentaire mondiale, santé et bien-être des citoyens, transition écologique et énergétique, souveraineté numérique). Pour douze autres marchés-clés (batteries, recyclage, ...), le rapport préconise de mettre en place des soutiens publics dans une logique de rattrapage, portant ainsi à vingt-deux le nombre de marchés-clés prioritaires.

Le PIA 4, annoncé en 2020, amorce ainsi un renforcement des soutiens à l'innovation dirigée en lui consacrant 12,5 Md€ (dont 2,5 Md€ en fonds propres) contre 7,5 Md€ à l'innovation structurelle. Le PIA 4 a été intégré au programme France 2030 annoncé le 12 octobre 2021 et doté de 34 Md€ supplémentaires sur cinq ans (30 Md€ pour des subventions, 4 Md€ pour des investissements en fonds propres via Bpifrance). Au total, France 2030 bénéficie d'un budget de 54 Md€ sur cinq ans.

France 2030 reprend les priorités du PIA 4, en y ajoutant deux autres priorités, transversales, la décarbonation de l'économie et le soutien à des acteurs émergents innovants auxquelles 50 % des dépenses devront être consacrées. Cinq « leviers », tels que la sécurisation des approvisionnements en matières premières ou la formation, sont retenus.

Schéma n° 3 : objectifs et leviers de France 2030, groupés par thèmes (Md€)



Source : Comité de surveillance, à partir de données du SGPI. Lecture : les périmètres bleus et rouges correspondent respectivement aux objectifs et leviers. Montants indicatifs, la somme excède 54 Md€.

¹³⁷ Agriculture de précision et agroéquipements, alimentation durable pour la santé, biocontrôle animal et végétal, santé digitale, biothérapies et bioproduction de thérapies innovantes, hydrogène pour les systèmes énergétiques, décarbonation de l'industrie, nouvelles générations durables de matériaux composites, cybersécurité.

Par ses priorités sectorielles et ses modalités d'intervention, France 2030 incarne l'évolution de la politique industrielle en ajoutant un instrument de soutien « vertical », notamment sous forme de subventions, aux instruments traditionnels des politiques horizontales en faveur de l'industrie. Ce soutien « vertical » représente plus de la moitié du budget (29,6 Md€).

Tableau n° 20 : principaux dispositifs de France 2030 en faveur de l'industrie (Md€)

	Enveloppe	Engagements
<i>Nucléaire</i>	0,9	0,6
<i>Hydrogène</i>	2,9	1,5
<i>Décarbonation de l'industrie</i>	4,5	1,5
<i>Avion bas-carbone</i>	1,6	0,8
<i>Véhicules électriques</i>	4,8	3,7
<i>Biomédicaments</i>	4,9	2,9
<i>Spatial</i>	1,3	1,0
<i>Capital innovation (start-ups industrielles)</i>	8,7	6,4
Total	29,6	18,4

Source : Cour des comptes d'après les données du SGPI. Engagements au 16 juillet 2024.

En matière de gouvernance, la Cour avait noté en 2021 le caractère prometteur de l'approche des stratégies d'accélération, transversales, décloisonnées et devant être régulièrement évaluées, alors que la gouvernance des politiques industrielles en France demeure profondément marquée par une logique verticale de pilotage des filières par les grands groupes et le secteur public. Pour éviter leur captation par certains acteurs au profit des solutions technologiques qu'ils proposent, les soutiens publics doivent être encadrés par une gouvernance collégiale, la plus indépendante possible et faisant appel à des expertises diverses. Enfin, pour limiter les risques d'échec et d'inefficacité, toujours présents lorsque des paris technologiques sont réalisés, les procédures d'évaluation doivent être renforcées en cours d'exécution (*in itinere*) afin d'être en mesure de réorienter ou interrompre certaines actions.

En juillet 2023, l'évaluation *in itinere* du Comité de surveillance de France 2030 relève que le ciblage du programme doit être amélioré : les champs d'investissement pourraient être resserrés à une vingtaine, au plus proche du nombre d'objectifs et de leviers de France 2030, contre une quarantaine aujourd'hui. La gouvernance des stratégies d'accélération doit encore évoluer pour se rapprocher davantage des standards de gouvernance ayant fait leurs preuves dans d'autres pays et recommandés par les évaluations de l'OCDE des politiques d'innovation, par exemple en nommant un responsable interministériel unique pour chaque objectif du programme ou pour un périmètre plus étroit (écosystème ou filière industrielle). Le Comité de surveillance estime également qu'environ 20 % des actions financées pourraient relever de lignes ministérielles conventionnelles. La doctrine d'investissement inscrite dans la loi devrait aussi être actualisée pour tenir de compte de l'évolution du contexte concurrentiel, technologique, scientifique et environnemental. Les actions visant la sécurisation des approvisionnements critiques des écosystèmes clés de France 2030 pourraient être renforcées.

Le SGPI a indiqué avoir effectué un premier exercice de reprogrammation budgétaire et de réorientation de certains projets en juillet 2024 sur ces bases. Dans ce contexte, la concentration des moyens de France 2030 sur un nombre limité de priorités et de défis transversaux doit faire l'objet d'une attention constante des pouvoirs publics. La Cour invite le SGPI à poursuivre la revue des priorités de France 2030 et à arrêter ou réorienter dès 2025 les financements de certains projets en suivant les recommandations du Comité de surveillance.

La doctrine d'emploi des différents instruments financiers de France 2030 devrait chercher une plus grande efficacité des soutiens. L'intervention financière pourrait ainsi être ciblée sur les maillons de la chaîne de valeur pour lesquels l'effet de transformation sera le plus marqué. À l'échelle des projets, le montant médian des investissements (1 M€) pourrait être porté à 3 M€, en particulier pour les acteurs émergents¹³⁸, l'innovation de rupture et le renouvellement du tissu productif pour limiter les risques de saupoudrage et accroître la concentration des moyens sur les projets les plus transformants. L'usage des avances remboursables devrait être accru, en particulier pour les projets en aval des chaînes de valeur ou portés par des acteurs non émergents. Les outils non subventionnels (prêts et garanties en particulier) devraient être davantage utilisés. La Cour invite ainsi le SGPI à privilégier les instruments financiers et les avances remboursables pour les soutiens aux projets d'industrialisation et à limiter le recours aux subventions.

V - Le volet territorial : des dépenses d'action économique concentrées sur le foncier et des mesures transversales

Les dépenses d'action économique au niveau local reflètent la spécialisation respective des régions et des EPCI : les EPCI interviennent principalement pour favoriser l'accès au foncier et les régions financent des aides aux entreprises, compétence partagée avec l'État¹³⁹. Ces actions représentent de 8 Md€ par an en moyenne entre 2013 et 2022¹⁴⁰, auxquels s'ajoutent 0,8 Md€ au titre des fonds européens dont la gestion a été assurée par l'État et les régions au cours de la période examinée¹⁴¹.

Entre 2017 et 2022, les régions ont consacré en moyenne 2,7 Md€ par an à l'action économique contre 2,1 Md€ entre 2013 et 2015. Leurs dépenses ont augmenté en 2020 (+1,2 Md€) pendant la crise et se sont maintenues en 2022 à un niveau supérieur de 18,6 % à celui de 2019. Les dépenses des EPCI ont aussi augmenté, s'élevant à 2,5 Md€ en 2022 (1,7 Md€ en 2013).

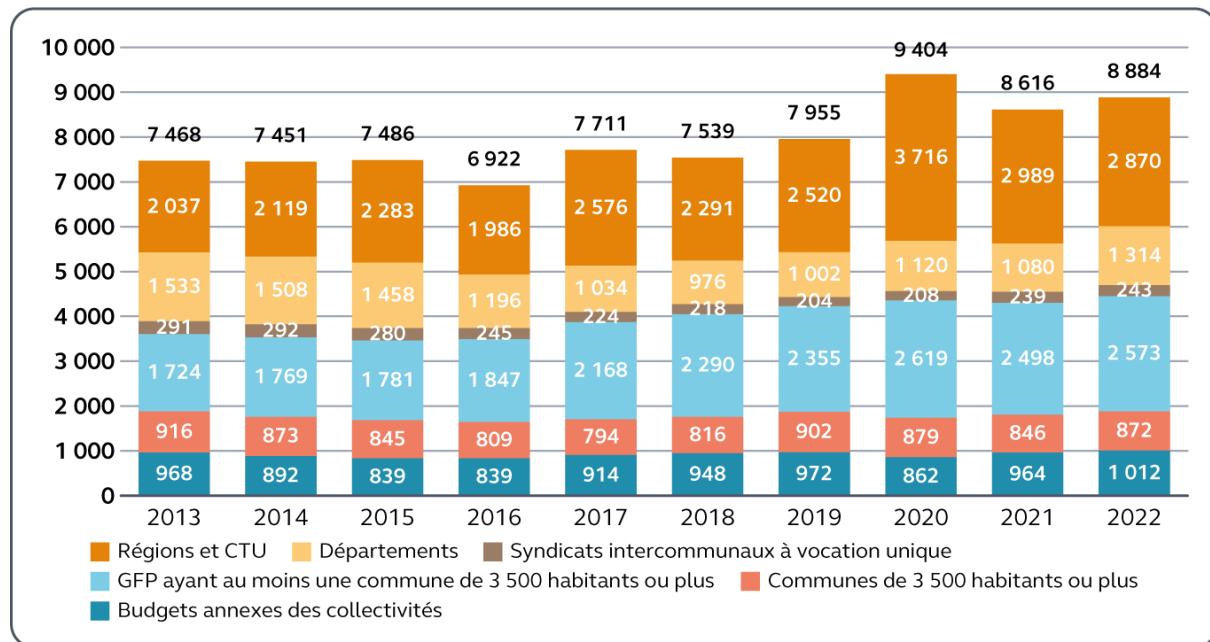
¹³⁸ Les acteurs émergents sont pour l'instant minoritaires en financements (38 %).

¹³⁹ Cour des comptes, *Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer*, rapport public annuel, 2023.

¹⁴⁰ 6,8 Md€ au titre du budget principal, 1,2 Md€ au titre des budgets annexes et des syndicats intercommunaux.

¹⁴¹ Moyenne annuelle des dépenses FEDER 2014-2020, dépenses annuelles FEADER, FEP, FEAMP.

Graphique n° 19 : évolution des dépenses d'action économiques des collectivités de 2013 à 2022 (M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL 2013-2022.

Dans ce cadre, la Cour a évalué le montant des transferts financiers des collectivités territoriales et des EPCI aux entreprises industrielles à 0,15 Md€¹⁴² par an entre 2016-2023, période pour laquelle les données étaient disponibles, soit 10 % du total des transferts aux entreprises ainsi mesuré. En ajoutant les fonds européens, dont le FEDER constitue l'essentiel, pour un montant évalué à 0,16 Md€ par an, les transferts aux entreprises industrielles représentent 310 M€ par an en moyenne entre 2016 et 2023.

Plus largement, le volet territorial des politiques publiques en faveur de l'industrie s'incarne dans les soutiens apportés conjointement par l'État (PIA) et les collectivités aux projets collaboratifs, c'est-à-dire visant à favoriser la diffusion de l'innovation par divers mécanismes (sociétés d'accélération des transferts de technologie, plateformes technologiques, pôles de compétitivité). Sur la période 2010-2020, près de 10 % des financements des PIA, soit 5,6 Md€, ont été orientés vers ces projets collaboratifs et le financement des structures d'accompagnement. En 2018, la Cour avait recommandé de resserrer le dispositif des sociétés d'accélération des transferts de technologie, ce qui a été mis en œuvre, et de renforcer l'insertion des Instituts de recherche technologique (IRT) dans l'écosystème de l'innovation. Ces préconisations ont été intégrées dans la préparation de la loi de programmation pour la recherche adoptée en 2020.

Les pôles de compétitivité ont été créés en 2005 pour développer la recherche partenariale entre laboratoires publics et entreprises et faciliter l'accès des PME à ces partenariats. Le dispositif a évolué à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. Dans un référentiel adressé

¹⁴² 105,5 M€ par an sur la période 2016-2019, 231,2 M€ an sur la période 2020-2023.

en 2016 au Premier ministre, la Cour avait souligné que « *du fait de leur ancrage territorial, les pôles de compétitivité sont des outils partagés au service de plusieurs politiques nationales : innovation, développement industriel et aménagement du territoire* »¹⁴³. Elle invitait celui-ci à en clarifier les objectifs, en particulier en faisant la part entre logique de compétitivité et aménagement du territoire.

La Cour constatait également la croissance des financements des collectivités territoriales et incitait le Gouvernement à prendre acte de l'existence de deux catégories de « clusters » d'innovation parmi les pôles, l'une à vocation nationale et internationale, l'autre à vocation territoriale, et à mieux articuler la politique des pôles avec la stratégie industrielle de l'État. Ces recommandations ont connu un début de mise en œuvre à partir de 2019, après que plusieurs évaluations ont confirmé les effets positifs des pôles sur la R&D des entreprises, les réseaux et les territoires, en particulier les PME¹⁴⁴. L'État a favorisé la fusion et le rapprochement avec d'autres structures en réduisant progressivement le financement de leur fonctionnement¹⁴⁵ et en affichant la volonté de concentrer ses financements sur les projets d'ampleur européenne, en lien avec France 2030.

S'agissant du foncier économique, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a fixé l'objectif de réduction progressive du rythme d'artificialisation des sols, jusqu'au « zéro artificialisation nette » en 2050¹⁴⁶.

Selon un rapport remis au Gouvernement en juillet 2023¹⁴⁷, l'industrie occupait 277 000 ha en 2020, soit 0,5 % du territoire métropolitain et 5,6 % des surfaces artificialisées et contribuait pour environ 5 % à l'artificialisation de terrains situés en dehors des zones déjà urbanisées. Le besoin en foncier économique pour le développement industriel était évalué à 19 500 ha, dans l'hypothèse d'une industrie manufacturière qui représenterait 12 % du PIB en 2035, auxquels s'ajouteraient 2 500 ha pour la logistique inféodée. Plus de la moitié de ce besoin pouvait être satisfait par la réhabilitation de friches industrielles (10 000 ha) et la densification des sites existants (3 500 ha), le solde nécessitant de réserver 6 à 7% de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au développement industriel dans les années à venir. Par ailleurs, le rapport soulignait la nécessité de disposer d'un stock national pour répondre aux besoins de créations d'usines stratégiques (*gigafactories*), pouvant nécessiter de grandes surfaces et de renforcer la coordination entre les acteurs publics à l'échelle territoriale.

Ce même rapport soulignait la nécessité d'accélérer le recensement des sites industriels « clés en main », en cours depuis 2020¹⁴⁸. Si 127 sites avaient été identifiés en 2021, seulement cinq réponses avaient été recueillies pour la recherche de grands sites industriels en 2022 et de nombreux sites potentiellement intéressants n'avaient pas été identifiés, alors qu'il existe de nombreux dispositifs de recensement du foncier économique. Plusieurs outils sont en effet à la disposition des collectivités par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement,

¹⁴³ Cour des comptes, *La politique des pôles de compétitivité*, référé, 2016.

¹⁴⁴ DGE, *Les pôles de compétitivité, état des lieux à la fin de la phase 4*, juillet 2024.

¹⁴⁵ 9 M€ par l'État pour l'ensemble des pôles, 22 M€ par les collectivités, représentant 45 % du financement des pôles, le reste provenant de financements privés, selon la DGE.

¹⁴⁶ Avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031.

¹⁴⁷ Rollon Mouchel-Blaisot, *Stratégie nationale de mobilisation du foncier industriel*, juillet 2023.

¹⁴⁸ Guillaume Kasbarian, *5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles*, rapport de mission gouvernementale auprès de M. le Premier ministre, septembre 2019.

la mobilité et l'aménagement (Cerema) et des investisseurs étrangers par Business France et la CDC (Banque des territoires) (« France foncier + »). L'analyse des volumes de foncier économique disponibles recensés sur ces portails, du nombre de « sites clés-en-main France 2030 » et des projets de réhabilitation de friches industrielles, comme l'envisage la DGE, est nécessaire pour mieux apprécier l'évolution des besoins fonciers de l'industrie.

Ce recensement doit s'accompagner d'une coordination renforcée entre l'État, les EPCI et les régions pour anticiper les besoins du développement industriel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour évalue à 17 Md€ par an en moyenne le montant des soutiens publics dont a bénéficié l'industrie de 2012 à 2019 et à 26,8 Md€ par an sur la période 2020-2022, hors interventions en fonds propres de l'APE. Les soutiens apportés par les politiques de la recherche, de l'emploi-formation et de l'énergie, tous types de dépenses confondus, représentent 86 % du coût budgétaire total. Les collectivités territoriales représentent une part marginale des transferts financiers aux entreprises industrielles, qui bénéficient en revanche de leurs actions transversales d'aide aux entreprises et de gestion du foncier économique.

Une part importante du soutien de l'Etat correspond à des participations publiques dans les entreprises industrielles prises par l'APE dans les secteurs stratégiques (énergie, défense), par Bpifrance pour le développement des PME et des ETI, et par la CDC et Ademe Investissement. Le suivi d'ensemble de ces participations doit être amélioré pour mesurer la pertinence du cumul des interventions dans certaines entreprises ou secteurs et les risques associés. La doctrine de l'Agence des participations de l'État doit être précisée et articulée avec celle de ces trois autres acteurs.

Parmi les principaux instruments de politiques transversales qui bénéficient à l'industrie, le crédit impôt recherche (CIR) constitue, pour les entreprises et de nombreux observateurs, un facteur important d'attractivité pour le maintien des activités de R&D en France. Sans remettre en cause le principe du CIR, plusieurs travaux d'évaluation et d'analyse économique invitent à ajuster son assiette dans un souci d'amélioration de l'efficacité des dépenses.

Le bilan des plans de soutien à la réindustrialisation ou à la numérisation de l'industrie qui se sont succédé est peu concluant en raison de leur ciblage insuffisant et du choix d'instruments peu efficaces. Par ailleurs, les soutiens à l'innovation des programmes d'investissement d'avenir ont eu un impact limité sur l'industrialisation, conduisant les pouvoirs publics à compléter les instruments traditionnels des politiques horizontales en faveur de l'industrie par un instrument de soutien « vertical », notamment sous forme de subvention dans le cadre du programme France 2030. Les premières évaluations montrent que le ciblage des investissements publics devrait être resserré et que la doctrine d'intervention devrait s'attacher à privilégier davantage les instruments les plus efficaces.

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *définir en 2025 les modalités de consolidation dans les comptes de l'État des participations directes et indirectes de l'État en identifiant les entreprises industrielles afin de suivre l'intégralité des risques associés (ministère du budget et des comptes publics) ;*
4. *dans un souci de cohérence des investissements publics, préciser en 2025 la doctrine de prises de participations de l'État dans les secteurs industriels en l'articulant avec celles de la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et Ademe Investissement (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;*
5. *pour améliorer l'efficacité de la dépense, ajuster l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche (CIR) et expertiser les modalités d'un plafonnement de la créance du CIR (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;***Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

6. engager une revue des priorités de France 2030 et arrêter ou réorienter dès 2025 les financements de certains projets suivant les recommandations du Comité de surveillance (secrétariat général pour l'investissement) ;
 7. privilégier les instruments financiers et les avances remboursables pour les soutiens financiers publics aux projets d'industrialisation et limiter le recours aux subventions (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat général pour l'investissement).
-

Chapitre III

Améliorer la performance des politiques publiques en faveur de l'industrie

Le retour des politiques industrielles au niveau international au cours de la dernière décennie ravive les débats sur leur bien-fondé et leur efficacité. La coordination des politiques macro-économiques et horizontales portant sur l'environnement compétitif des entreprises et des politiques verticales ou sectorielles est déterminante. Pour la France, ces enjeux de coordination se situent à la fois au niveau national et au niveau européen, comme le souligne le rapport Draghi qui mentionne explicitement la nécessité d'aligner la politique commerciale, la politique de concurrence et la politique industrielle. Ainsi, pour limiter les risques associés à la politique industrielle, les pouvoirs publics devraient inscrire leur action dans une gouvernance permettant de mieux coordonner les politiques publiques en faveur de l'industrie (I). Une attention accrue doit être portée au choix des instruments, la coopération européenne étant de nature à renforcer l'efficacité (II). La conception et la mise en œuvre d'une stratégie industrielle implique de hiérarchiser les enjeux pour déterminer des objectifs stables, sélectionner les politiques publiques à coordonner et retenir les indicateurs d'impacts pertinents (III).

I - Des synergies encore insuffisantes entre les acteurs publics

Des progrès ont été réalisés dans le pilotage des actions du ministère de l'industrie mais la coordination des politiques transversales et sectorielles doit encore être renforcée (A). L'État et les collectivités ne sont pas parvenus à instaurer un dialogue stratégique régulier sur les enjeux industriels et les coopérations ciblées sur l'accompagnement de projets locaux se sont développées (B).

A - Des progrès récents et fragiles en termes de gouvernance

Le pilotage interministériel de la politique industrielle a été progressivement renforcé. La réorganisation du conseil national de l'industrie (CNI) et l'instauration des comités stratégiques de filières (CSF), dont la Cour a montré en 2017 que le bilan était inégal, ont permis de structurer et renforcer le dialogue avec les pouvoirs publics et favorisé des avancées concrètes (accélérateurs de PME, écoles de formation). Les industriels placés à la tête des CSF se sont vu assigner des objectifs définis par contrat, selon une logique de projets. 19 contrats de filières ont été signés entre 2018 et 2022. Ils ont été conçus pour répondre à cinq priorités transversales : innovation,

transformation numérique, internationalisation, développement de l'emploi et des compétences, accompagnement des PME. Les CSF sont également mobilisés sur la décarbonation de l'industrie, le développement de la filière hydrogène et l'identification des secteurs critiques. Toutefois, ce dispositif présente encore des limites. La place des acteurs émergents (PME-ETI, *startups*) pourrait être encore renforcée. La surreprésentation des grandes entreprises dans les CSF est en effet de nature à accroître les risques de mauvaise allocation des moyens publics.

Des progrès ont également été accomplis avec la réorganisation de la direction générale des entreprises (DGE), qui a résulté d'un long processus de réforme de l'ancien ministère de l'industrie. La fonction d'intelligence et de sécurité économique a été regroupée en son sein et renforcée en lien avec la direction générale du Trésor, notamment sur le contrôle des investissements étrangers. Les services déconcentrés, dont les effectifs sont en réduction depuis 2019, ont été recentrés sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, le développement des filières stratégiques et le soutien à l'innovation.

La création du Conseil interministériel de l'innovation, présidé par le Premier ministre depuis 2021 et associant 11 ministères, vise à renforcer la capacité de pilotage transversal de la politique de l'innovation et des stratégies du PIA en s'appuyant notamment sur le SGPI. Les évaluations de l'action publique dans le champ économique se sont développées autour de France Stratégie, avec le conseil national de productivité, les comités pour l'évaluation du plan de soutien d'urgence et du plan de relance, la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) ou encore le comité de surveillance du PIA et de France 2030.

Essentiellement conduite par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'agissant des politiques transversales (conditions cadre, tutelle de Bpifrance, secteur numérique), en lien avec le SGPI pour le PIA, l'APE et Bpifrance pour l'actionnariat public, la politique industrielle demeure faiblement intégrée avec les politiques sectorielles. L'éclatement des compétences entre ministères (défense, transports, santé, agriculture, énergie, environnement, recherche, économie) peut s'avérer dommageable à la cohérence des actions. Certains d'entre eux ont les moyens de jouer avec succès un rôle important en matière de politique industrielle, par exemple dans les secteurs de la défense ou de l'aéronautique. D'autres ministères ne sont en revanche pas outillés pour conduire une politique industrielle (santé).

Une coordination renforcée des politiques de l'énergie, de la recherche et de l'innovation, du commerce extérieur et des politiques sectorielles permettrait d'améliorer la capacité de pilotage stratégique de l'État et les synergies entre les différentes politiques. La Cour avait souligné en 2021 que cette coopération peut être renforcée de plusieurs façons. Une première solution consiste à accentuer la capacité de coordination transversale des différentes directions en charge de la politique industrielle¹⁴⁹. L'alternative serait de procéder à une réorganisation administrative, selon le principe qui prévaut dans d'autres pays, avec un ministère de l'économie indépendant des ministères chargés des finances et des comptes publics et en charge, selon les cas, de la politique énergétique, du commerce extérieur, ou de la politique de recherche et d'innovation.

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, note structurelle, 2021.

B - Une gouvernance territoriale à structurer dans la durée autour des enjeux industriels

L'action économique des collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Ces stratégies reprennent, pour la plupart d'entre elles, les « stratégies de spécialisation intelligente » des régions (« S3 ») élaborées pour la mise en œuvre du FEDER. Cette mise en œuvre donne lieu à un dialogue régulier des régions avec la Commission, animé par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Régions de France en s'appuyant sur des évaluations régulières et des indicateurs de suivi et de performance.

Le dialogue entre l'État, responsable de la « *conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi* »¹⁵⁰, et les régions est moins structuré et a varié au cours de la période 2012-2022. À partir de 2017, après la mise en place des évolutions institutionnelles de la période 2014-2020 et avant l'épidémie de covid-19, ce dialogue se concentre sur la politique de l'innovation et l'industrie. Régions de France est membre depuis 2017 du Conseil national de l'industrie et depuis 2018 du Conseil national de l'innovation qui suit la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir (PIA) puis de France 2030.

Le Conseil économique État-régions, créé en 2019 pour engager « *une nouvelle étape de la décentralisation économique* » avec le ministre chargé de l'économie et les régions, s'est finalement peu réuni, le dialogue avec l'État se nouant au sein des deux instances précitées et dans le cadre de comités *ad hoc* nationaux et régionaux pendant la crise et le plan de relance. Le dialogue s'est davantage structuré autour de partenariats opérationnels des régions avec Bpifrance pour la politique de l'innovation et de financement des PME (fonds régionaux), Business France pour l'attractivité et l'export, l'ANCT pour la mise en œuvre des fonds européens et le développement local et l'Ademe pour la transition énergétique et environnementale.

L'État a également développé les contractualisations locales qui incluent des actions de développement économique : revitalisation des centres-villes avec l'appui de la Banque des territoires pour l'économie de proximité, développement industriel avec l'initiative Territoires d'industrie déclinée à une échelle infrarégionale avec les EPCI. Cette initiative nationale vise à relancer la politique industrielle dans un cadre explicitement territorial, en instaurant une gouvernance infra-régionale centrée sur les écosystèmes industriels. 148 « Territoires d'industrie » ont été identifiés en 2019, puis 197 lors d'une seconde vague en 2022. Ces territoires regroupent des intercommunalités et peuvent être interdépartementaux, voire interrégionaux. Chaque territoire doit élaborer un plan d'actions concrétisé dans un contrat de territoire. Un comité de projet local est constitué, animé par un binôme constitué d'un élu local et d'un acteur industriel. L'État cofinance le recrutement de chefs de projet pour conduire l'action au niveau local. Des comités de pilotage régionaux sont constitués et le dispositif doit s'inscrire dans le cadre des SRDEII. L'État déconcentré est associé. Au niveau national, l'ensemble est coordonné par la délégation aux territoires d'industrie, rattachée à l'ANCT et à la DGE. La valeur ajoutée de l'initiative repose sur la diffusion de l'information concernant l'offre de services des opérateurs publics (Ademe, Banque des Territoires, Bpifrance, Business

¹⁵⁰ Article L. 2251-1 du CGCT.

France, Pôle emploi, etc.) et leur mobilisation accélérée. L'évaluation récemment réalisée par la Cour¹⁵¹ relève l'intérêt du programme en ce qu'il permet une coordination et une concertation jugées indispensables par l'ensemble des acteurs à l'échelle des territoires. Cependant, il n'a pas eu d'effet sur la priorisation des interventions publiques en faveur de l'industrie et il n'est pas possible d'établir un lien de causalité entre les soutiens publics d'une part et l'évolution de l'emploi industriel et de la santé financière des entreprises d'autre part.

La stabilisation de cet environnement et le renforcement de la coordination des acteurs publics sont nécessaires pour améliorer l'efficacité de leurs interventions respectives. Parmi les recommandations issues de l'évaluation de la mise en œuvre du FEDER, dont l'enveloppe pour la France sur la période 2021-2027 est de 9,1 Md€, figurent l'articulation des stratégies nationales ou sectorielles avec les stratégies régionales et la massification du financement des écosystèmes industriels ou clusters, des investissements productifs et des instruments financiers (fonds régionaux). Des progrès significatifs peuvent encore être accomplis pour développer un dialogue stratégique sur les enjeux industriels entre l'État et les collectivités, tout en s'appuyant sur des exemples de coordination efficaces entre les services de l'État, ses opérateurs et les collectivités pour accompagner les entreprises.

II - Privilégier les instruments les plus efficaces en tirant parti de la dimension européenne

L'efficacité des politiques publiques nationales en faveur de l'industrie est d'autant plus grande que celles-ci s'appuient sur la stratégie industrielle européenne et qu'elles mobilisent ses outils, en particulier les soutiens à l'innovation (A). La coordination des aides nationales, en particulier dans le cadre des projets importants d'intérêt européen commun (PIEC), permet de garantir des conditions de concurrence équitable entre pays de l'Union européenne et incite à prioriser dans la stratégie industrielle les projets soutenus à l'échelle européenne (B).

A - Poursuivre les efforts entrepris à l'échelle européenne pour soutenir l'innovation industrielle

Sur la période 2021-2027, le programme-cadre de recherche et d'innovation de l'UE « Horizon Europe » constitue l'un des principaux programmes européens de soutien à l'innovation industrielle. Il est doté de 95,5 Md€, dont 53,5 Md€ consacrés au thème « Problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne ». Il intègre la possibilité de soutenir la chaîne d'innovation jusqu'aux phases de développement et de déploiement sur le marché des produits industriels, via le Conseil européen de l'innovation (CEI) qui a vocation à financer des *startups* et des PME ayant un potentiel de croissance européenne et internationale. La mise en place de ce dispositif d'aide de la Commission, doté d'environ 10 Md€ sur la période 2021-2027, a été préfigurée par un pilote lancé en 2018, au titre duquel les entreprises françaises ont obtenu de bons résultats. La France s'est en effet placée en première position dans le classement des bénéficiaires de ce dispositif.

¹⁵¹ Cour des comptes, *Le programme Territoires d'industrie*, évaluation de politique publique, novembre 2024.

Horizon Europe marque un renforcement significatif des moyens consacrés par l'UE à l'innovation et à ses retombées industrielles. Il succède à Horizon 2020 qui était moins doté financièrement (80 Md€ dont 17 Md€ consacrés à un objectif de « primauté industrielle » dans certains domaines technologiques - TIC, nanotechnologies, matériaux, procédés de fabrication, espace) et ne couvrait pas la dernière phase de la chaîne de l'innovation (la mise sur le marché).

Des divergences subsistent néanmoins sur la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle qui relève d'une compétence partagée entre les États membres et l'UE, à la différence de politiques plus intégrées. Des appels en faveur d'une agence européenne sur le modèle de l'agence américaine pour les projets de recherche avancée de défense, « *Defence Advanced Research Projects Agency (DARPA)* » se font entendre, ou encore, comme mentionné par le rapport Blanchard-Tirole, d'une Agence européenne de l'innovation en faveur de la transition écologique, l'échelle européenne étant incontournable pour réunir les moyens nécessaires. La Commission européenne a pris plusieurs initiatives en ce sens mais la gouvernance des programmes européens Horizon Europe et du Conseil européen de l'innovation ne sont pas comparables au modèle d'organisation de la DARPA¹⁵², de même que la politique de prise de risque et les montants de fonds publics et privés pouvant être mobilisés.

En pratique, ces différents chantiers restent ouverts au niveau européen, le rapport de M. Draghi alertant sur l'insuffisante coordination des politiques nationales d'innovation et appelant à renforcer l'intégration européenne dans ce domaine.

B - Veiller à des conditions de concurrence équitable entre États membres

En application du traité sur le fonctionnement de l'UE, les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles affectent les échanges entre les États membres, sauf quand elles s'inscrivent dans les objectifs définis par le traité.

Les cas de figure permettant à la Commission d'autoriser une intervention publique sont bien identifiés dans les règles européennes sur les aides d'État. Les situations d'information imparfaite, comme l'asymétrie d'information entre les banques et les PME ou bien la capacité plus limitée des PME à disposer d'une information suffisante sur les innovations par rapport aux grandes entreprises expliquent le développement d'instruments financiers en faveur des PME. Les externalités positives des activités de R&D et de formation justifient également les interventions publiques, y compris en partageant le risque avec les entreprises par l'octroi de subventions. L'existence d'externalités négatives, comme l'absence de prise en compte des dommages à l'environnement, ou les difficultés d'application du principe pollueur payeur (information imparfaite) peuvent aussi fonder le recours aux subventions. Enfin, l'industrie peut se caractériser par des effets d'échelle élevés, conduisant à un pouvoir de marché concentré dans quelques entreprises. Le contrôle des concentrations et les subventions aux nouveaux entrants peuvent alors être mis en œuvre pour rétablir des conditions économiques optimales.

¹⁵² Caractérisée par un faible nombre de niveaux hiérarchiques, des niveaux de décisions peu nombreux et une grande simplicité de gestion des contrats. Le recrutement de chefs de projets reconnus pour leurs compétences scientifiques et technologiques mais aussi pour leur capacité à gérer des projets risqués et complexes et à animer des communautés d'innovation est également cité en exemple.

Après l'assouplissement en 2014 de l'encadrement des aides d'État pour la mise en œuvre des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), l'élaboration de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), pilier du plan de relance européen, a été précédée d'une révision « ciblée » et transitoire de l'encadrement des aides d'État. L'encadrement temporaire décidé pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine a été complété le 9 mars 2023 afin d'encourager jusqu'au 31 décembre 2025 des mesures de soutien dans les secteurs essentiels à la transition vers une économie à zéro émission nette, conformément au plan industriel du pacte vert. Il favorise en particulier le soutien aux investissements dans des équipements stratégiques.

Cet encadrement a contribué à accélérer les investissements et les financements en faveur de la production de technologies propres en Europe, selon le dernier tableau de bord de la Commission européenne sur les aides d'État¹⁵³ qui recense les financements nationaux mis en œuvre au titre des soutiens à la R&D (véhicules électriques), à la protection de l'environnement (décarbonation), à des grands projets industriels (PIIEC) ou encore dans le cadre de la réponse à l'*« Inflation Reduction Act » (IRA)* américain. En effet, les États membres peuvent fournir un soutien plus élevé à des entreprises individuelles lorsqu'il existe un risque réel de détournement des investissements hors d'Europe, sous réserve d'un certain nombre de garde-fous. C'est dans ce cadre que le « crédit d'impôt investissements industries vertes » a été validé par la Commission, début 2024, pour un montant total évalué à 2,9 Md€. Ce crédit d'impôt est ouvert aux entreprises portant des projets d'investissements dans la production de panneaux solaires, batteries, éoliennes et pompes à chaleur, ainsi que des composants essentiels pour la production de ces équipements et des matériaux critiques nécessaires à leur production.

Les États membres demeurent toutefois concurrents pour accueillir sur leur territoire des projets industriels de grande envergure. Dans ce but, ils peuvent prendre notamment des engagements de soutien financier et de simplification des procédures d'autorisation administrative. L'analyse des aides d'État dites « à montant élevé » déclarées par les États membres et accessibles sur le site de la Commission européenne montre que les soutiens bénéficiant à l'industrie manufacturière sont plus importants en Allemagne et en Italie, la France privilégiant pour sa part les soutiens au secteur énergétique (production d'énergie renouvelable).

Tableau n° 21 : montant total des aides d'État à montant élevé déclarées par l'Allemagne, la France et l'Italie (Total 2016 - 2024, M€)

	France		Allemagne		Italie	
Total	30 892		115 429		102 953	
<i>Industrie extractive</i>	256	0,5 %	35 861	17,0 %	4 545	2,1 %
<i>Industrie manufacturière</i>	10 254	18,7 %	58 600	27,8 %	83 246	38,7 %
<i>Production d'énergie</i>	19 839	36,2 %	19 179	9,1 %	12 398	5,8 %
<i>Eau, assainissement</i>	541	1,0 %	1 787	0,8 %	2 762	1,3 %

Source : Commission européenne, *State aid transparency, calculs Cour des comptes*. * montant des aides attribuées déclarés auprès de la Commission, montant supérieur à 500 00 € de 2016 à 2019, montant supérieur à 100 000 € depuis 2020.

¹⁵³ Commission européenne, *State Aid Scoreboard 2023*, avril 2024.

De 2018 au 1^{er} juin 2024, la Commission avait autorisé 10 PIIEC pour un montant total d'aides publiques de 37,2 Md€. La France participe à l'ensemble de ces PIIEC, pour un montant d'aide publique estimé à 6,4 Md€, soit 17 % du total, un niveau supérieur à sa part dans la valeur ajoutée totale de l'industrie dans l'UE. Les montants autorisés pour l'Allemagne sont significativement plus élevés, 10 Md€ d'aide publique ayant été mobilisés dans le cadre de huit PIIEC notifiés conjointement avec la France (27 % du total, un niveau équivalent à sa part dans la valeur ajoutée de l'industrie).

Tableau n° 22 : projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) autorisés par la Commission (Md€)

	Microélectronique	ME/ CT	Batteries/ EuBatIn	Hydrogène (Hy2Tech, Hy2Use, Hy2Infra, Hy2Move)	Cloud	Santé (Med4Cure)	Tota (Md€)
<i>Nombre d'acteurs privés</i>	29	56	59	107	19	13	283
<i>Investissements privés (Md€)</i>	6,5	13,7	14	24,5	1,4	5,9	66
<i>Aides publiques (Md€)</i>	1,9	8,1	6,1	18,9	1,2	1	37,2
<i>dont France</i>	0,355	1	1,1	3,3	0,036	0,6	6,4
<i>dont Allemagne</i>	0,82	4,5	3	1,3	0,4	-	10,0
<i>dont Italie</i>	0,524	1	1,2	2	0,4	0,2	5,3
<i>dont Italie %</i>	28 %	12 %	20 %	11 %	33%	20 %	14 %
<i>dont France %</i>	19 %	12 %	18 %	17 %	3%	60 %	17 %
<i>dont Allemagne %</i>	43 %	56 %	49 %	7 %	36%	-	27 %

Source : Cour des comptes d'après la Commission européenne et la DGE. Montants nominaux.

Certains États-membres ont également notifié individuellement des projets, initialement sélectionnés dans le cadre des PIIEC « Hydrogène » mais finalement autorisés par la Commission en dehors de ceux-ci. Cinq projets ont été autorisés en Allemagne par la Commission pour un montant total d'aide publique de plus de 7 Md€ et un projet a été autorisé en France pour un montant total de 0,85 Md€ (soutien à la décarbonation de la production d'hydrogène d'ArcelorMittal à Dunkerque).

Compte tenu des enjeux de compétitivité qui s'attachent aux conditions de concurrence équitable et à la dynamique des politiques industrielles au sein de la zone euro, l'analyse concurrentielle et la veille économique sur les différents instruments mis en œuvre par les États membres dans le champ des politiques industrielles doit être renforcée. En termes d'instruments de soutien, l'assouplissement des aides d'État pendant les crises sanitaires et énergétiques augmente les risques de fragmentation du marché intérieur et d'inefficacité des aides nationales. Le mécanisme des PIIEC qui encadre le recours aux subventions nationales pour s'assurer que les investissements productifs subventionnés répondent à des besoins stratégiques à l'échelle

de l'UE vise à maîtriser ce risque. Le rapport Draghi appelle à amplifier cette stratégie européenne tout en soulignant que des améliorations doivent être apportées pour en améliorer la réactivité. Par ailleurs, d'autres modalités de coopération européenne peuvent aussi être envisagées, dans un cadre intergouvernemental (Airbus), ou communautaire (Agence spatiale européenne, programmes européens).

Ces différents constats invitent à inscrire la définition des objectifs de la stratégie industrielle nationale et le choix de ses instruments et des projets dans un cadre européen. Les initiatives prises pour renforcer l'autonomie européenne dans les métaux critiques, les batteries et l'hydrogène doivent être mis à profit pour stabiliser et recentrer la stratégie industrielle. La Cour recommande ainsi au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de prioriser dans la stratégie industrielle les projets soutenus à l'échelle européenne.

III - Définir des priorités stables pour la stratégie industrielle

La stratégie industrielle doit reposer sur des priorités ciblées, en nombre limité et à suivre dans la durée (A). Leur impact doit être mesuré par des indicateurs macro et micro-économiques prenant en compte la disparité des secteurs, des entreprises et des territoires (B).

A - Des objectifs à définir en priorisant les enjeux et les impacts attendus de la stratégie industrielle

Les enjeux associés à l'industrie sont nombreux : compétitivité, productivité, solde commercial, souveraineté économique, aménagement du territoire, emploi, attractivité, transitions écologique et numérique, ou encore coopération européenne.

Ces enjeux sont parfois complémentaires, mais il peut s'avérer nécessaire de les hiérarchiser lorsqu'ils sont difficilement conciliables voire contradictoires. Ainsi, une industrie plus innovante ne s'accompagnera pas nécessairement d'une hausse des emplois industriels ; une industrie plus productive s'accompagne souvent de baisse d'emplois industriels directs (mais pas forcément de ceux des services associés) ; l'amélioration des chaînes de production peut favoriser la délocalisation de sites production y compris au sein de l'UE ; l'accueil de nouveaux sites industriels peut se heurter à des politiques de préservation du foncier ; la décarbonation de la production nationale, si elle s'accompagne d'indicateurs uniquement centrés sur la réduction des émissions en France, peut conduire à substituer aux productions nationales des importations de produits parfois plus carbonés.

Par ailleurs, les interventions publiques visant à favoriser la relocalisation de certaines de ces productions peuvent être très coûteuses et inefficaces. C'est le cas, par exemple, pour des biens à très faible valeur ajoutée dont les coûts de production sur le territoire français sont élevés et pour lesquels existent des alternatives permettant de garantir l'autonomie stratégique de la France (constitution de stocks, diversification des fournisseurs, sécurisation des approvisionnement). Ce type d'intervention n'a de sens que lorsqu'il n'existe pas de stratégie alternative. L'élaboration d'une stratégie industrielle doit permettre de prendre en compte toutes ces dimensions et d'arbitrer entre elles en fonction de ces enjeux.

À cet égard, les plans industriels qui se sont succédé au cours de la période se sont accompagnés d'objectifs variés et d'indicateurs différents dont on perçoit mal la cohérence dans le temps. Le « pacte productif » annoncé par le Gouvernement fin 2019, qui aborde quatre grands domaines d'action (fiscalité, soutiens à l'innovation technologique, volet territorial et compétences), peut néanmoins être analysé comme une stratégie industrielle plus robuste et plus cohérente avec les défis industriels.

Cependant, de nombreux acteurs jugent peu réaliste l'objectif du pacte productif de porter la part de l'industrie à 15 % de la valeur ajoutée totale à l'horizon 2030 ou 2035. Comme relevé *supra*, la désindustrialisation est une tendance générale dans les pays industrialisés, qui s'explique par des évolutions structurelles. Fixer un objectif macro-économique de croissance de la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB impliquerait de limiter la dynamique relative de développement des services par rapport à l'industrie. Or, pour de nombreuses entreprises industrielles, il est essentiel de développer les services associés aux biens, particulièrement dans le contexte de la transition numérique. Cette cible requiert également une amélioration sensible de la compétitivité-coût et hors coût des entreprises industrielles par rapport aux autres pays, qui bénéficient pour certains d'avantages comparatifs difficilement surmontables.

Une étude de Bpifrance sur la réindustrialisation¹⁵⁴ permet de mesurer l'ampleur des efforts requis même en retenant une cible moins ambitieuse que celle du pacte productif. Au regard des hypothèses de croissance du PIB et de prix retenues à l'horizon 2035, augmenter le poids de l'industrie manufacturière de 9,7 % à 12 % du PIB supposerait une augmentation de la valeur ajoutée de l'industrie de 5,3 % par an à prix courant et de 3,5 % par an à prix constant. Cette cible porterait la valeur ajoutée manufacturière à 506 Md€ en 2035 contre 273 Md€ en 2023, soit un écart de +233 Md€. Une telle augmentation nécessiterait un doublement de la croissance de la valeur ajoutée industrielle par rapport au rythme permettant la stabilisation de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB et un triplement par rapport à celui observé sur la période 2011 -2019. La valeur ajoutée manufacturière en volume devrait en effet augmenter de 9 à 10 Md€ par an entre 2024 et 2035 (contre 3 à 4 Md€ par an en cas de stabilisation de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB à horizon 2035).

Selon Bpifrance, 70 % de cette croissance (162 Md€) peut être réalisée grâce à des entreprises existantes. De nouveaux projets industriels (créations d'entreprises et implantations issues d'IDE) seront nécessaires pour les 30 % restants. Cela correspondrait par exemple à près de 110 à 190 grands projets de nouvelles usines et gigafactories d'ici 2035. Enfin, la contribution des start-ups industrielles serait limitée (1,3 % de la contribution du tissu existant).

France Stratégie a également publié un document de travail sur huit scénarios de réindustrialisation élaborés pour la mission confiée en novembre 2023 à M. Olivier Lluansi par le ministre chargé de l'économie et des finances et par le ministre délégué à l'industrie sur la politique industrielle, dont le rapport n'a pas été rendu public. Ils ont été élaborés par un groupe de travail réunissant administrations (la direction générale du Trésor, la direction générale de l'énergie et du climat, la direction générale des entreprises, le secrétariat général à la planification écologique et l'Insee) et opérateurs (RTE et Bpifrance). Ces huit scénarios se

¹⁵⁴ Bpifrance, *Comment gagner la bataille de la réindustrialisation ? Regards croisés entre territoires, industriels et société civile*, 2024

différencient par la part de la valeur ajoutée manufacturière exprimée en pourcentage du PIB – 8 %, 10 %, 12 % ou 15 % – en 2035 et par les hypothèses de développement sectoriel. Les principales limites au développement industriel identifiées sont, d'une part la disponibilité en emplois qualifiés dont le besoin augmente dans tous les cas, et d'autre part celle en énergie électrique, les besoins industriels pouvant excéder la capacité de production d'électricité bas-carbone en 2035 selon les scénarios retenus. Enfin, selon les territoires, l'accès au foncier et aux ressources en eau peuvent également limiter le développement industriel.

La Cour a constaté dans ce contexte que les exercices de prospective technologique qui étaient conduits par la DGE tous les cinq ans se sont interrompus en 2015 même si le rapport Potier de 2019 peut être considéré comme une actualisation à l'horizon 2025. De tels exercices sont pourtant utiles pour anticiper les évolutions technologiques, en particulier celles des futures technologies dites « d'usage général » (*GPT, General Purpose Technology*) comme l'intelligence artificielle, qui peuvent bouleverser rapidement l'innovation et l'économie. La reprise de ces études permettrait d'actualiser les objectifs du pacte productif de 2019 et les priorités des soutiens à l'innovation industrielle.

B - Des indicateurs à développer pour accompagner la réflexion en amont et le suivi *in itinere*

Les indicateurs associés à la stratégie industrielle doivent être élaborés en tenant compte de la pluralité des politiques publiques qui contribuent à la stratégie et des angles d'analyse possibles. Ils doivent prendre en compte les effets d'entraînement recherchés sur l'économie et prévoir, dès le choix des instruments, de recueillir les informations nécessaires sur les moyens financiers et les résultats observés. Les difficultés inhérentes à l'évaluation économique, qui limitent souvent la possibilité d'établir des liens de causalité et aboutissent souvent à des corrélations difficiles à interpréter, doivent être intégrées dès la conception des dispositifs.

De même, les limites propres à l'interprétation de chaque indicateur en raison de l'hétérogénéité des entreprises, des emplois, des enjeux territoriaux ou sectoriels justifient de retenir plusieurs indicateurs, macro et micro économiques. Une plus grande attention doit ainsi être portée au volet territorial des politiques publiques en faveur de l'industrie, dans le domaine des compétences, de l'accès au foncier et de l'accompagnement des entreprises. À cet égard, les indicateurs (métiers industriels, nombre de sites, délais) mis en place depuis 2022 par la direction générale des entreprises permettent de mieux rendre compte des impacts territoriaux des politiques publiques en faveur de l'industrie et incitent à améliorer la coopération entre les acteurs publics.

Au niveau macro-économique, l'évolution du solde commercial de biens peut être considérée comme un bon indicateur de l'évolution de la compétitivité industrielle par rapport à celles de nos voisins. Il doit s'accompagner d'indicateurs sur le niveau des exportations et importations par secteurs, ainsi que sur la balance des revenus liés aux investissements directs étrangers des multinationales françaises et sur la compétitivité. Il doit aussi être décliné en distinguant le solde des biens manufacturiers du solde des produits énergétiques. En tout état de cause, une plus grande transparence doit être faite sur les limites actuelles des données de la comptabilité nationale et des comparaisons internationales sur ces bases. Les effets des stratégies de grandes entreprises sur ces indicateurs macro-économiques doivent être pris en

compte, de même que l'évolution de la spécialisation de l'ensemble de l'économie et les dynamiques relatives de développement des services et de l'industrie.

Enfin, les agrégats macroéconomiques habituellement utilisés ne sont pas suffisants pour piloter la stratégie industrielle qui doit s'appuyer aussi sur des indicateurs micro économiques permettant de tenir compte la disparité des situations des secteurs et des chefs d'entreprises industrielles. La Cour invite le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avec l'Insee, à élaborer d'ici 2026, un ensemble d'indicateurs macro et micro-économiques permettant de mesurer les impacts de la stratégie industrielle en tenant compte de la disparité de l'industrie et des enjeux de comparaison internationale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Des progrès ont été accomplis dans l'organisation des pouvoirs publics pour concevoir et mettre en œuvre la politique industrielle. La réorganisation de la DGE, du Conseil national de l'industrie et les conseils stratégiques de filières ont permis de structurer et renforcer le dialogue avec le secteur sur les grands enjeux. Un dialogue plus stratégique sur l'industrie doit encore être développé, au sein de l'État et avec les collectivités. Dans ce cadre, au-delà des indicateurs macro-économiques couramment utilisés (valeur ajoutée, emploi, commerce extérieur), des indicateurs plus fins doivent être élaborés pour évaluer les impacts territoriaux et tenir compte des disparités entre secteurs et entreprises.

Ces enjeux de coordination se situent aussi au niveau européen, comme le souligne le rapport Draghi qui mentionne explicitement la nécessité d'aligner la politique commerciale, la politique de concurrence et la politique industrielle, dont les principaux leviers sont les programmes européens en faveur de l'innovation industrielle et le développement des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC).

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

8. *prioriser dans la stratégie industrielle les projets soutenus à l'échelle européenne (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;*
 9. *élaborer, d'ici 2026, un ensemble d'indicateurs macro et micro-économiques permettant de mesurer les impacts de la stratégie industrielle en tenant compte de la disparité de l'industrie et des enjeux de comparaison internationale (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Insee).*
-

Liste des abréviations

- ANI.....Accord national interprofessionnel
ADEME.....Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFEP.....Association française des entreprises privées
AFNORAssociation française de normalisation
AIEAide exceptionnelle à l'investissement
AJPP.....Allocation journalière de présence parentale
ALSHAccueil de loisirs sans hébergement
AMAssistant maternel agréé
ANCT.....Agence nationale de la cohésion des territoires
ANIA.....Association nationale des industries alimentaires
ANPEAssociation nationale pour l'emploi
APAIPPE.....Plan d'aide à l'accompagnement et à l'investissement petite enfance
APEAgence des participations de l'État
ARI.....Aide à la réindustrialisation
ASAPAccélération et la simplification de l'action publique
ASPAgence de services et de paiements
ASSEDICAssociation pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Bpifrance.....Banque publique d'investissement en France
CAE.....Conseil d'analyse économique
CAF.....Caisse d'allocations familiales
CAP PECertificat d'aptitude professionnelle « Petite Enfance »
CASCentre d'analyses stratégiques
CASF.....Code de l'action sociale et des familles
CCASCentre communal d'action sociale
CCI.....Chambre de commerce et d'industrie
CCMSA.....Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDAJECommission départementale de l'accueil des jeunes enfants
CDCCaisse des dépôts et consignations
CEECertificat d'économie d'énergie
CEJContrat Enfance et Jeunesse
CEPII.....Centre d'étude prospectives et d'informations internationales
CGAAERConseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCTCode général des collectivités territoriales
CICE.....Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIRCrédit d'impôt recherche
CLCAComplément de libre choix d'activité

CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNEPI	Commission nationale d'évaluation des politiques
CNIS.....	Conseil national de l'information statistique
COFACE.....	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
CORAC	Conseil pour la recherche aéronautique civile
CORAM	Comité d'orientation pour la recherche automobile et mobilité
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CPOG	Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion
CREDOC.....	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSP.....	Code de la santé publique
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
CVT.....	Consortium de valorisation thématique
DAIPE.....	Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance
DARES.....	Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques
DB	Direction du budget
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGRI.....	Direction de la recherche et de l'innovation
DGT	Direction générale du trésor
DIPE.....	Dispositif d'investissement petite enfance
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETP.....	Équivalent temps plein
FAA 2.....	Fonds Avenir Automobile 2
FEDER	Fonds européen de développement régional
FII.....	Fonds pour l'innovation et l'industrie
FMEA.....	Fonds de modernisation des équipementiers automobiles
GE	Grande entreprise
GIFAS	Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IDE	Investissement direct étranger
IEA	Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires
IEF.....	Contrôle des investissements étrangers en France
IHU.....	Institut hospitalo-universitaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP	Institut des politiques publiques

- IRT Institut de recherche technologique
- ISO Organisation internationale de normalisation (International Organization for Standardization)
- ITE Institut pour la transition énergétique
- MACF Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
- MEDEF Mouvement des entreprises de France
- METI Mouvement des entreprises de taille intermédiaire
- MIC Micro-entreprise
- OCDE Organisation de coopération et de développement économiques
- OCAPIAT Opérateur de compétence pour la coopération agricole, l'agriculture, la pêche, l'industrie agroalimentaire et les territoires
- OFCE Observatoire français des conjonctures économiques
- OMC Organisation mondiale du commerce
- OPCO2i Opérateur de compétences interindustrielles
- PIA Programme d'investissements d'avenir
- PIB Produit intérieur brut
- PIAAC Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes
- PIECC Projet important d'intérêt européen commun
- PME Petite ou moyenne entreprise
- PMQ Prospective des Métiers et Qualifications
- PO Prélèvements obligatoires
- PPG Politique prioritaire du Gouvernement
- REXECODE . Centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises
- SATT Société d'accélération du transfert de technologie
- SGAE Secrétariat général des affaires européennes
- SGPI Secrétariat général pour l'investissement
- SISSE Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques
- SNA Stratégie nationale d'accélération
- SNBC Stratégie nationale bas carbone
- SRDEII Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
- TI Territoires d'industrie
- TICPE Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
- TIMSS Tendances de l'étude internationale des mathématiques et des sciences (Trends in International Mathematics and Science Study)
- TPE Très petite entreprise
- TRL Degré de maturité technologique
- UE Union européenne
- VA Valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de cadrage adressée à l’Assemblée nationale.....	110
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.....	112
Annexe n° 3 : définition de l’entreprise et impact sur l’analyse économique et statistique	120
Annexe n° 4 : répartition de la valeur ajoutée brute par branche et par pays en 2023 (%)	123
Annexe n° 5 : solde commercial douanier par produit en Md€.....	124
Annexe n° 6 : évolution de la productivité horaire.....	126
Annexe n° 7 : répartition des emplois et part des emplois dans des établissements industriels sur le total des emplois selon le type de commune	127
Annexe n° 8 : évolution du nombre d’emplois salariés en ETP de la branche industrielle.....	128
Annexe n° 9 : classement de l’indice mondial de l’innovation	129
Annexe n° 10 : méthode de la Cour pour mesurer les transferts budgétaires de l’État aux entreprises industrielles	130
Annexe n° 11 : écarts entre comptabilité nationale, compte général de l’État et impact sur l’évaluation du montant des transferts aux entreprises	134
Annexe n° 12 : exemples sectoriels.....	136
Annexe n° 13 : classification par niveau de technologie.....	143
Annexe n° 14 : méthode d’estimation de la part de l’industrie au sein des dépenses fiscales et des niches sociales.....	144
Annexe n° 15 : méthode de traitement des données pour la mesure des soutiens publics aux entreprises industrielles	145
Annexe n° 16 : méthode de traitement des données sur les emplois.....	149
Annexe n° 17 : méthode de simulation des recommandations du Conseil d’Analyse Économique (CAE) sur le CIR.....	150
Annexe n° 18 : bibliographie.....	152

Annexe n° 1 : lettre de cadrage adressée à l'Assemblée nationale

Cour des comptes



Le 10 DEC. 2023

Le Premier président

CL Monsieur le Président,

Par lettre du 7 novembre 2023, vous avez sollicité la Cour des comptes, en application du 2 de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle réalise une enquête sur 10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie.

Le rapport sera préparé par la première chambre de la Cour dont la présidente est Mme Carine Camby. L'enquête a été confiée à M. Julien Turenne, conseiller maître, Mme Fabienne Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire et M. Ousmane Galokho, auditeur. M. Denis Tersen, conseiller maître, assurera la fonction de contre-rapporteur.

La réunion tenue le mardi 28 novembre 2023 avec M. Benoit Mournet, député de la 2^{ème} circonscription des Hautes – Pyrénées, désigné par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, a permis de préciser le périmètre et le calendrier des travaux.

Cette enquête intervient dans un contexte où le cadre, les objectifs et les moyens de la politique industrielle ont sensiblement évolué au cours de la période 2013 – 2023, s'appuyant à la fois sur une mobilisation des politiques horizontales (compétitivité, innovation...) et sur des actions ciblées sur des filières industrielles. Il a été convenu que le bilan dressé comprendra un état des lieux des forces et faiblesses de l'industrie française (I.), analysera les objectifs et les moyens mobilisés pour soutenir l'industrie de manière ciblée (II.), examinera les résultats obtenus et fera des recommandations sur les leviers d'action pour améliorer la conduite de la politique industrielle, son efficacité et son efficience (III.).

Les forces et faiblesses de l'industrie, notamment sa compétitivité, seront analysées à partir des indicateurs mesurant la compétitivité coût et hors coût de l'économie en intégrant les aspects relatifs à l'innovation, à l'investissement, à l'emploi, à la formation, aux entreprises et aux territoires. Les enseignements des crises sanitaires et énergétiques sur la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement et les enjeux de transition énergétique et numérique seront présentés.

Monsieur Éric COQUEREL
Président de la commission des finances
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 Paris Cedex 07 SP

S'agissant des objectifs poursuivis et des moyens mobilisés, le rapport procèdera en trois temps :

- Il identifiera la part des mesures fiscales et sociales consacrée à l'industrie au sein des politiques de soutien à la compétitivité de l'économie déployées depuis 10 ans. La Cour évaluera leur impact sur les finances publiques et leurs effets sur la compétitivité de l'industrie en s'appuyant sur les données et les études disponibles. Seront notamment examinées les mesures relatives au coût du travail, à la fiscalité des entreprises, à la recherche-développement et à l'innovation.
- Les conditions dans lesquelles d'autres instruments transversaux d'intervention de l'État dans l'économie ont été mobilisés pour l'industrie depuis 2013 seront analysées : actionnariat public, contrôle des investissements étrangers, restructuration et sauvetage des entreprises, politique d'attractivité des investissements étrangers. Les moyens budgétaires engagés seront évalués, de même que les freins réglementaires et organisationnels aux projets industriels.
- Enfin, les mesures spécifiques de soutien aux entreprises industrielles mises en œuvre depuis 2013 seront examinées, et notamment les actions des programmes d'investissements d'avenir (PIA), France 2030, Industrie du Futur, les plans d'urgence et de relance (soutiens à l'aéronautique et à l'automobile, à la relocalisation de la production dans les secteurs critiques, aux investissements industriels), le plan de résilience (crise énergétique et guerre en Ukraine). Sera exclue du champ de l'enquête l'analyse des instruments spécifiques à certains secteurs, comme la défense ou la santé. En revanche, certaines filières pourront être particulièrement analysées, notamment l'aéronautique. Une attention particulière sera apportée aux actions de développement territorial, notamment les programmes de l'État des pôles de compétitivité et des territoires d'industrie, et aux conséquences de l'évolution des compétences de développement économique des collectivités pendant la période.

La Cour examinera enfin les résultats obtenus et les leviers d'action pour améliorer la définition des objectifs, le suivi, l'évaluation, ainsi que la gouvernance pour conduire une politique industrielle de long terme et coordonner l'action des collectivités, de l'État et de l'Union européenne.

L'enquête intégrera un éclairage international à partir des travaux de l'OCDE. Les constats et recommandations seront illustrés par des exemples sectoriels et territoriaux.

Cette enquête donnera lieu à une série de questionnaires ou d'entretiens notamment auprès des organismes suivants : direction générale du Trésor, direction générale des entreprises, direction du budget, Bpifrance, Caisse des dépôts et consignations, associations d'élus (Régions de France, Intercommunalités de France), fédérations professionnelles et réseaux d'entreprises. Des déplacements seront également organisés pour mieux appréhender les enjeux et recueillir la perception des acteurs locaux.

Un point d'étape sera fait avec M. Mournot et les administrateurs de la commission des finances en avril 2024. La Cour devrait être en mesure de vous remettre son rapport en octobre 2024.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Administrations et organismes publics :

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

- Baptiste PERRISSIN FABERT, Directeur général délégué
- Sylvie PADILLA, Responsable du service industrie
- Anne-Cécile SIGWALT, Directrice des entreprises et de la transition industrielle
- Régis LE BARS, Directeur adjoint

Agence nationale de la cohésion des territoires

- Jean-Baptiste GUEUSQUIN, Directeur du programme Territoires d'Industrie
- Annabelle LAVERGNE, Directrice adjointe
- Samuel BROSSARD, Responsable du pôle politique de cohésion européenne

Agence des participations de l'État

- Alexis ZAJDENWEBER, Commissaire aux participations de l'État
- Gustave GAUQUELIN, Secrétaire général
- Pierre JEANNIN, Directeur des participations

Agence de services et de paiements

- Sandrine REYNE, Directrice adjointe – direction de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales
- Estelle LABOUROT, Chargée de mission contrôles internes - externes
- Jonathan BOUNY, Chef du service contractualisation et assistance technique
- Claire AMELIN, Chargée de mission contrôle interne DIREEPS
- Sylvie LELANDAIS, Cheffe de service

Banque de France

- Frederic VISNOVSKY, Médiateur national du crédit aux entreprises
- Jean-Charles BRICONGNE, Adjoint au directeur de l'économie et de la coopération internationale
- Loriane PY, Responsable adjointe de l'Observatoire des entreprises

Bpifrance

- Nicolas DUFOURCQ, Directeur général
- Benjamin RICHARD, Chef de cabinet
- Alexandre GAZANIOL, Responsable du Pôle Évaluation d'Impact

Business France

- Benoît TRIVULCE, Directeur général délégué stratégie et ressources
- Marie-Cécile TARDIEU, Directrice générale déléguée – Invest
- Guillaume BASSET, Directeur général délégué adjoint, Directeur de l'attractivité des territoires
- Didier BOULOGNE, Directeur général délégué - Export
- Sandrine COQUELARD, Directrice du département expertise juridique
- Louise CASSAGNES, Économiste, coordinatrice d'activité

Caisse des dépôts et consignations

- Gabriel GIABICANI, Directeur adjoint de l'investissement à la Banque des Territoires
- Camille ETEVE, Responsable du programme Territoires d'Industrie - Banque des Territoires
- Antoine SAINTOYANT, Directeur des participations stratégiques
- Pierre CHEVALIER, Directeur des Affaires juridiques
- Laurence FERAL, Responsable du département conformité, archives et relations avec la Cour des comptes de la direction juridique et fiscale
- Nicolas CHARROL, Chargé de conformité et de suivi des missions Cour des comptes

CCI-France

- Anthony VALENTIN, Directeur général
- Emma DELFAU, Directrice générale adjointe

Direction du budget

- Alban HAUTIER, Sous-directeur de la 3e SD
- Arnaud WIEBER, Chef du bureau 3BEPII
- Thomas CALTAGIRONE, Adjoint au chef du bureau 3BEPII
- Gabriel BEHAGEL, Adjoint au chef du bureau 3BEPII
- Caroline VAZ, Adjointe au chef du bureau 3BEPII

Direction générale de l'aviation civile

- Damien CAZE, Directeur général
- Marc BOREL, Directeur des transports aériens
- Pierre MOSCHETTI, Sous-directeur de la construction aéronautique, gestion du CORAC
- Carine DONZEL, Adjointe au sous-directeur de la construction aéronautique

Direction générale des entreprises

- Thomas COURBE, Directeur général
- Paul CUSSON, Directeur de projet
- Robin BARRON, Conseiller communication et performance auprès du DG

- Benjamin NEFUSSI, Sous-directeur de la prospective
- Vincent DORTET-BERNADET, Directeur du projet Autonomie stratégique et Aides d'État
- Marc JAMET, Chef de la Mission de l'action européenne et internationale
- Thomas GOUZENES, Sous-directeur de la politique industrielle
- Balthazar VATIMBELLA, Économiste sur la compétitivité, la transition écologique et les compétences

Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle

- Stéphane REMY, Sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- Rachel BECUWE, Cheffe de service adjointe du délégué à l'emploi et à la formation
- Camille DOIKA, Adjointe au chef de mission

Direction générale des finances publiques - DLF

- Laurent MARTEL, Directeur de la législation fiscale
- Sébastien CATZ, Chef du bureau des chiffrements et études statistiques
- Chantal CAMPAGNOLO, Sous-directrice de la comptabilité de l'État

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- François BLANC, Délégué ministériel aux entreprises agroalimentaires
- Aurélien DE LA NOUE, Délégué ministériel adjoint

Direction générale de la recherche et de l'innovation

- Esthelle DHONT-PELTRAULT, Adjointe au chef du service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale
- Nicolas DAUBRESSE, Chef du département de la recherche partenariale et de l'innovation ouverte

Direction générale du trésor

- Muriel LACOUE-LABARTHE, Directrice générale adjointe
- Anis MARRAKCHI, Chef du bureau POLSEC 1
- Anne BACHMANN, Adjointe au chef du bureau EUROPE 2
- Pierre-Elliott ROZAN, Chef du bureau MULTICOM 1

France Stratégie

- Vincent AUSSILLOUX, Conseiller spécial du commissaire général
- Gregory CLAEYS, Directeur du département économie

FranceAgriMer

- Christine AVELIN, Directrice générale

Institut national de la statistique et des études économiques

- Jean-Luc TAVERNIER, Directeur général
- Lionel JANIN, Directeur de cabinet du DG
- Sylvain MOREAU, Directeur des statistiques d'entreprises
- Julien DEROYON, Chef de la division industrie et agriculture
- Nicolas CARNOT, Directeur des études et synthèses économiques

OCAPIAT - Opérateur de compétences pour la coopération agricole, l'agriculture, la pêche, l'industrie agroalimentaire et les territoires

- Hervé PROKSCH, Président
- Jonathan EMSELLEM, Directeur général
- Michel FERREIRA-MAIA, Directeur général adjoint
- Jérôme VOLLE, Secrétaire général

OPCO 2i -Opérateur de compétences interindustrielles

- Stéphanie LAGALLE-BARANES, Directrice générale
- Stéphanie VERHAEGHE, Directrice appui aux branches et action prospective

Secrétariat général aux affaires européennes

- Emmanuel PUISAIS-JAUVIN, Secrétaire général des affaires européennes
- Tanguy LARHER, Chef du bureau marché intérieur, industrie, R&D, numérique, espace
- Alain BEAUVILLARD, Bureau marché intérieur, industrie, R&D, numérique, espace
- Laetitia TAILLIEZ, Cheffe du bureau concurrence et aides d'État

Secrétariat général pour l'investissement

- Marc-Antoine LACROIX, Directeur évaluation et impacts de France 2030
- Géraldine LEVEAU, Secrétaire générale adjointe pour l'investissement

Collectivités territoriales*Intercommunalités de France*

- Charlotte SORRIN-DESCAMPS, Directrice générale adjointe
- Lucas CHEVRIER, Chargé de recherche – conseiller industrie

Régions de France

- Sinaa THABET, Conseillère développement économique, recherche, innovation et numérique

Territoire d'industrie – La Roche-sur-Yon

- Patrick SUDRE, Responsable du service action économique

Territoire d'industrie Lacq-Pau-Tarbes

- Audrey LE-BARS, Directrice générale de Territoire d'industrie Lacq-Pau-Tarbes

Territoire d'industrie Vitré Communauté

- Frédéric MELLIER, Directeur développement économique, emploi, enseignement supérieur

Entreprises :

Association française des entreprises privées

- Bruno CLÉMENT-ZIZA, Directeur

Coopération agricole

- Florence RADIE, Directrice générale
- Benjamin PERDREAU, Directeur compétitivité et transition écologique
- Philippe DUBOIS DE LA SABLONIERE, Responsable économie internationale

Fabrique de l'industrie

- Vincent CHARLET, Directeur exécutif
- Sonia BELLIT, Cheffe de projet
- Caroline GRANET, Cheffe de projet

France Industrie

- Vincent MOULIN WRIGHT, Directeur général
- Jean-Philippe THIERRY, Directeur innovation et industrie du futur
- Bertrand DE SINGLEY, Directeur général adjoint

Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales

- Frederic PARISOT, Directeur général
- Thierry QUILLETT, Délégué général adjoint

Mouvement des entreprises de France

- Stéphane DAHMANI, Directeur adjoint au pôle économie
- Yves DUBIEF, Co-président de la commission fiscalité

Mouvement des entreprises de taille intermédiaire

- Alexandre MONTAY, Délégué général - David LAUVRAY, Responsable des relations institutionnelles

Plateforme automobile

- Marc MORTUREUX, Directeur général
- Vincent PARRA, Directeur de la communication et des relations institutionnelles

- Mathieu COULAUD, Secrétaire général

Alpha Chitin

- Jérôme DELAY, Président

Arcade Cycles

- François LUCAS, Président

BASF

- Nicolas NAUDIN, Président de BASF France

- Victor FREYSCHLAG, Chargé de mission auprès du président BASF France

Bayer

- Erwan SENCE, responsable des affaires publiques *Corportate and Crop Science*

- Eugenia POMMARET, Directrice des affaires publiques *Corportate and Crop Science*

Bbraun

- Christelle GARIER REBOUL, Présidente de Bbraun France

Beneteau

- Fabrice GIRAUDAT, Chef des opérations industrielles

- Nicolas RETAILLEAU, Directeur financier

Bosch

- Heiko CARRIE, Président de Bosch Europe, West and South

- Florence MELIN, Cheffe de la communication et des affaires gouvernementales France - Benelux

Continental

- Stéphane MAY, Président de Continental France

Daher

- Serge RIERE, Directeur site & opérations

France Poutres

- Olivier CHAPEAU, Président

Hoffmann Green

- Jérôme CARON, Directeur administratif et financier

Messer

- Nicolas DENIS, Président

SCT-Ceramics

- Christophe MARQUET, Secrétaire général

Siemens

- Doris BIRKHOFER, Présidente de Siemens France
- Véronique Ferjou-Gaven, Secrétaire générale Siemens France
- Laurent Mismacque, Directeur général Services Digitaux Clients France
- Jean-Marie Saint-Paul, Directeur général de Siemens Industries Numériques France
- Antoine Garibal, Directeur de la stratégie et du développement France

Euralis

- Philippe SAUX, Directeur général
- Thomas CHAMBOLLE, Directeur financier

Cougnaud

- Eric COUGNAUD, président

Experts - Économistes :

- Laurent BACH, économiste IPP (Institut politiques publiques)
- Arthur GUILLOUZIC économiste IPP (Institut politiques publiques)
- Clément MALGOUYRES économiste IPP (Institut politiques publiques)
- Etienne FIZE, économiste IPP (Institut politiques publiques)
- Olivier LLUANSI, Chargé de la mission sur la réindustrialisation
- Sarah GUILLOU, économiste OFCE - Directrice du département innovation et concurrence
- Gabriel COLLETIS, Professeur de sciences économiques

Académie des technologies

- Patrick PELATA, Président
- Dominique VERNAY, Vice-président

Agence française des normes (AFNOR)

- Guy MAUGIS, Président

Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA)

- Ariane VOYATZAKIS, Directrice innovation
- Pierre-Marie DECORET, Directeur économie

Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)

- Antoine BOUET, Directeur

Rexecode

- Denis FERRAND, Directeur général
- Michel DIDIER, Conseiller spécial
- Raphaël TROTIGNON, Responsable du pôle énergie-climat
- Olivier REDOULES, Directeur des études

Organisation de coopération et de développement économiques

- Jehan SAUVAGE, Analyste des politiques à la direction du commerce et de l'agriculture
- Chloé PAPAZIAN, Juriste spécialisée dans les subventions
- Guy LALANNE, Économiste à la direction de l'innovation et de la technologie
- Cristina VITALE, Économiste senior et experte en politique de concurrence
- Alain DESERRES, Directeur adjoint à la direction des études politiques
- Carlotta VARRIALE, Économiste junior

Annexe n° 3 : définition de l'entreprise et impact sur l'analyse économique et statistique

L'entreprise a longtemps été définie en France sur un plan purement juridique. Dans les statistiques comme vis-à-vis du droit, l'entreprise était associée à sa personnalité juridique, l'unité légale identifiée par son numéro Siren. Alors que les groupes de sociétés ont une importance croissante, cette vision purement juridique était de moins en moins pertinente pour produire des statistiques structurelles d'entreprises. Le décret d'application de la loi de modernisation de l'économie de 2008 (LME) relatif aux catégories d'entreprises définit désormais l'entreprise comme « la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes ». Cette définition reprend les termes du règlement européen 696/93, adopté en 1993 à la suite d'une réflexion menée à l'échelle européenne sur les unités statistiques. Quatre catégories d'entreprises sont utilisées en France¹⁵⁵ pour les besoins de l'analyse statistique et économique :

- Les petites et moyennes entreprises (PME) sont celles qui, d'une part, occupent moins de 250 personnes, d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 M€ ou un total de bilan n'excédant pas 43 M€. Parmi elles, les microentreprises (MIC) occupent moins de 10 personnes, et ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 M€ ;
- Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des PME et qui, d'une part, occupent moins de 5 000 personnes, d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1 500 M€ ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 M€ ;
- Les grandes entreprises (GE) sont des entreprises non classées dans les catégories précédentes. C'est donc une entreprise qui vérifie au moins une des deux conditions suivantes : avoir au moins 5 000 salariés ; avoir plus de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires et plus de 2 Md€ de total de bilan.

Concrètement, une entreprise peut correspondre à la définition juridique de l'unité légale (entrepreneur individuel ou société exerçant une fonction de production) ou bien à un regroupement économiquement pertinent (intervenant sur le marché, regroupant l'ensemble des facteurs de production, ayant une autonomie de décision) d'unités légales appartenant à un même groupe de sociétés. Cette définition de l'entreprise permet de tenir compte des organisations en groupe de sociétés et de mieux rendre compte des réalités économiques qu'une observation au niveau des seules unités légales. En effet, assimiler l'entreprise à l'unité légale rend mal compte de la réalité des sociétés détenues par les groupes, celles-ci pouvant avoir une autonomie de décision limitée voire inexistante. Des sociétés filiales de groupes étaient ainsi à tort qualifiées d'entreprises alors qu'elles sont en fait constituées pour des objectifs de pure gestion, selon une logique interne au groupe, et n'ont donc pas une réelle consistance économique. Les statistiques étaient alors sensibles aux stratégies de filialisation et de restructurations des groupes.

¹⁵⁵ Décret n° 2008-1354 d'application de la loi de modernisation de l'économie.

Cette définition économique conduit à intégrer des unités légales non industrielles à des entreprises de l'industrie, et réciproquement à rattacher des unités légales industrielles à des entreprises d'autres secteurs. L'impact est particulièrement élevé pour l'industrie, dont les entreprises ont fait le choix de créer des filiales plus diversifiées que les autres secteurs : cette approche se traduit par une augmentation de 315 000 du nombre de salariés en ETP, de 40 Md€ de la VA et de 92 Md€ des immobilisations non financières. Ainsi, considérer l'entreprise dans son ensemble permet d'intégrer les choix d'organisation des entreprises industrielles d'internaliser certaines activités non industrielles via des filiales au lieu de les conserver en départements. Cette approche permet d'accroître la cohérence de tous les indicateurs économiques de l'industrie¹⁵⁶. Elle permet aussi, à la différence d'indicateurs macroéconomiques de rendre compte de la disparité des situations individuelles.

Une autre approche est celle de la comptabilité nationale qui mesure la part de la valeur ajoutée imputable à l'activité industrielle quel que soit le secteur d'activité des unités dans lesquelles elle est réalisée. Cette approche inclut la valeur ajoutée générée par les activités secondaires industrielles d'unités non industrielles (commerce, services...) et exclut les activités non industrielles au sein des entreprises industrielles. Passer d'une entrée production industrielle à une entrée activité d'entreprise industrielle augmente le poids de l'industrie à la différence d'autres secteurs : l'approche par branche aboutit à une part de la valeur ajoutée de la branche industrielle dans la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie de 13 % en 2021 et l'approche par entreprise aboutit à un poids de 15 % sur l'ensemble de l'économie.

Si cette approche en branche est la seule qui permet des comparaisons temporelles et internationales, elle présente néanmoins des limites en particulier en raison de ce passage secteur-branche. Des communications de l'Insee au CNIS (conseil national de l'information statistique) ont montré que les différences entre pays européens pouvaient conduire à majorer les écarts entre l'évaluation de la VA industrielle en France et dans d'autres pays européens qui ne font pas lorsque la distinction n'est pas réalisée entre activité industrielle et non industrielle au sein des entreprises.

Un blog de l'Insee de juillet 2024 fait le point sur la difficulté du partage entre une approche secteur et une approche branche, difficulté liée aux spécificités juridiques et comptables de chaque pays. Il existe une harmonisation conceptuelle sur le sujet mais dans la pratique, les comptes nationaux sont dépendants des données disponibles. Ainsi, « l' « activité industrielle » ne recouvre pas le même contenu dans les comptes français et allemands ». En France, les comptables nationaux, en s'appuyant sur des enquêtes menées par l'Insee, réalisent des comptes par branches d'activité mais en Allemagne, dans les « tableaux des ressources et des emplois » (TRE) couramment utilisés, la valeur ajoutée allemande est ventilée par secteur d'activité, et comprend donc des services secondaires (commerce ...) alors que la valeur ajoutée française exclut ces services. Ceci aboutit à une part de l'industrie manufacturière en Allemagne de 21 % en 2020 contre 11 % en France. L'Insee précise qu'il existe certaines estimations statistiques qui sont davantage comparables entre pays mais disponibles depuis moins longtemps et réalisées peu fréquemment. Elles conduisent à réduire les écarts entre la France et

¹⁵⁶ Ainsi, en 2015, les unités légales de moins de 250 salariés réalisent 39 % des exportations. Mais une très grande partie de ces unités légales ne sont pas indépendantes et sont des filiales de groupes. Tenir compte de cette organisation en groupe modifie le profil des exportatrices : les PME exportatrices ne réalisent plus que 17 % des exportations.

l'Allemagne : en 2020, si la part de l'industrie manufacturière est toujours de 11 % en France, elle se réduit, passant de 21 % à 17 % en Allemagne. Ces statistiques en branches homogènes sont d'usage limité car réalisées peu fréquemment et sans série longue.

Annexe n° 4 : répartition de la valeur ajoutée brute par branche et par pays en 2023 (%)

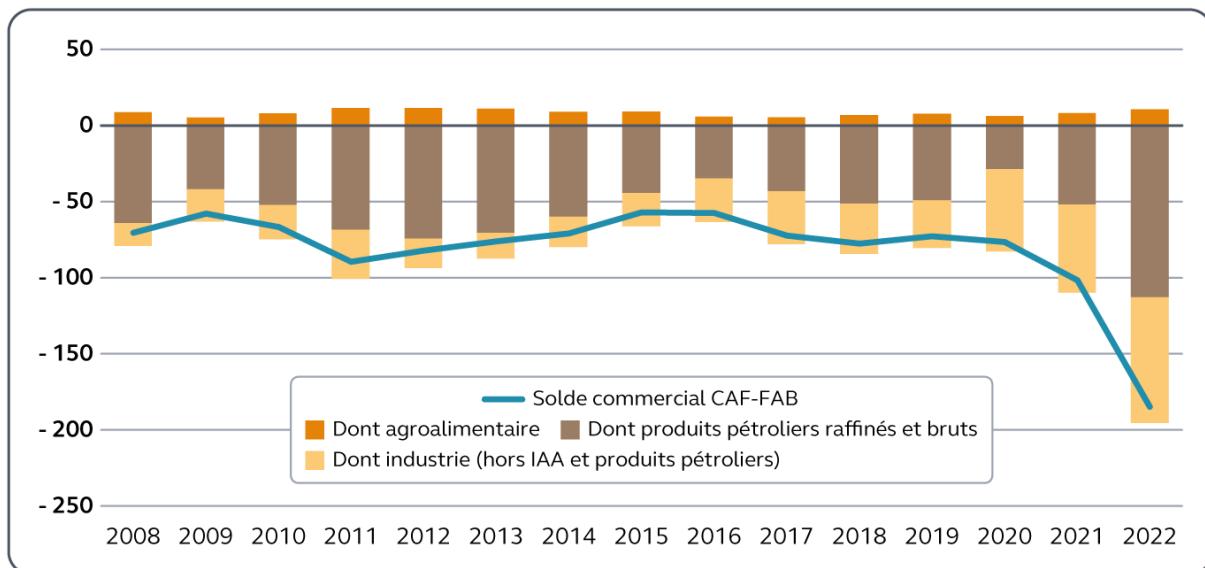
Pays	Valeur ajoutée brute (Md€)	Répartition de la valeur ajoutée brute par branches (en %) en 2023							
		Agriculture	Industrie	<i>dont industrie manufacturière</i>	Construction	Commerce, transports, hébergement-restauration	Information et communication	Financier et assurance	Services
<i>Allemagne</i>	3 766	0,8	24,5	20,8	6,2	16,4	5,0	3,8	43,3
<i>Espagne</i>	1 332	2,6	16,7	12,6	5,5	24,5	3,8	5,5	41,4
<i>France</i>	2 518	2,1	15,2	10,8	5,5	17,3	5,4	3,4	51,0
<i>Italie</i>	1 877	2,2	20,4	17,5	5,3	21,4	3,5	6,0	41,2
<i>Pologne</i>	679	3,2	25,2	18,0	6,5	23,5	5,1	5,3	31,2
UE (27 pays)	15 334	1,9	20,6	16,7	5,7	19,1	5,4	4,6	42,7

Source : Eurostat, calculs Cour des comptes

Annexe n° 5 : solde commercial douanier par produit en Md€

Après une période de relative stabilité entre 2010 et 2019, la crise sanitaire de 2020 a accentué la détérioration de la balance commerciale. Le déficit commercial douanier des produits pétroliers a ainsi augmenté de 51 % entre 2012 et 2022 et celui de l'industrie a été multiplié par plus de trois sur la même période.

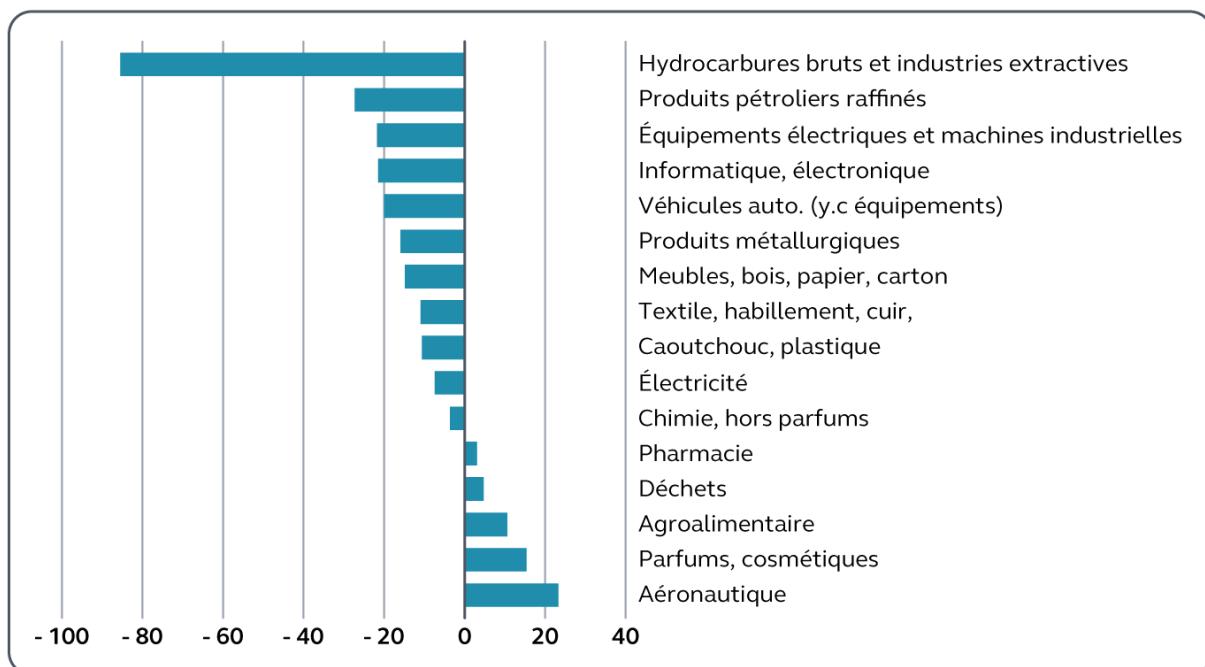
Graphique n° 20 : évolution du solde commercial de 2008 à 2022 (Md€)



Source : Douanes (données estimées CAF-FAB)

La dégradation du commerce extérieur français en 2022 s'explique en partie par la hausse de la facture énergétique et la forte dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar la même année. Ainsi, le déficit commercial en matière d'énergie (hydrocarbures bruts, industrie extractives, produits pétroliers raffinés, électricité...) dépasse les 120 Md€ en 2022. Il est majoritairement causé par à la reprise économique mondiale suite à la crise sanitaire et par la forte augmentation des prix des énergies fossiles (gaz et pétrole) liée à la guerre en Ukraine. Les difficultés rencontrées par le parc nucléaire français en 2022 ont amené la France, historiquement exportatrice nette d'électricité (2,6 Md€ d'excédent en 2021) a augmenté ses importations (7,4 Md€ de déficit en 2022).

Les secteurs de l'aéronautique, des parfums-cosmétiques et de l'agroalimentaire sont structurellement excédentaires à la différence du secteur automobile.

Graphique n° 21 : solde commercial 2022 par catégories de produits(Md€)

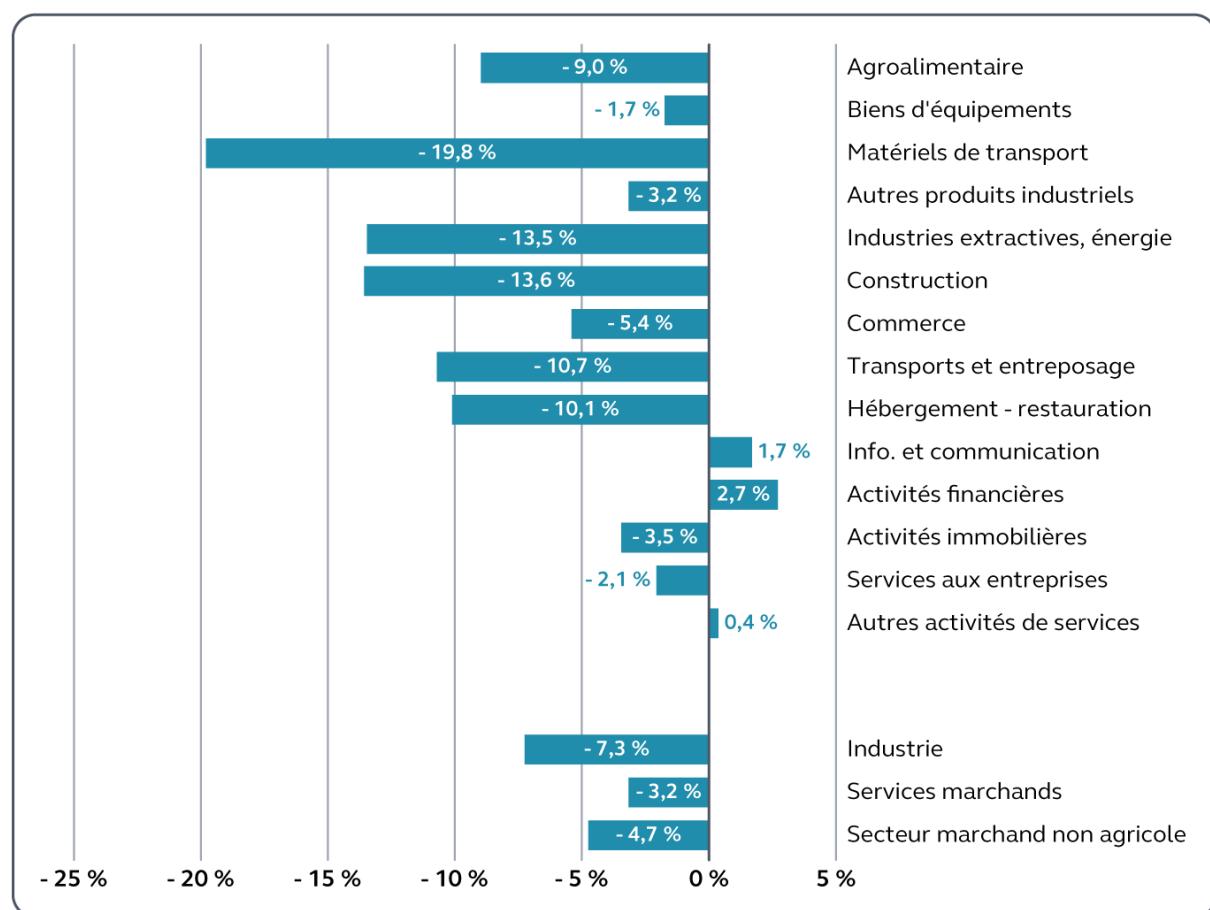
Source : Douanes (données estimées CAF-FAB)

Annexe n° 6 : évolution de la productivité horaire

Les gains de productivité horaire dans l'industrie se sont ralentis depuis la fin des années 1990 puis ont même baissé depuis 2019 et de façon plus marquée que dans d'autres pays.

La productivité horaire de l'industrie a diminué de 7,3 % entre le 4ème trimestre de 2019 et le 1^{er} trimestre de 2023, contre seulement 4,7 % pour le secteur marchand (non agricole) et 3,2 % pour les services marchands. Cette baisse est particulièrement prononcée dans la fabrication de matériels de transports (- 19,8 %) et pour les industries extractives et énergie (- 13,5 %).

Graphique n° 22 : évolution de la productivité horaire par secteur entre le 4^{ème} trimestre 2019 et le 1^{er} trimestre 2023 en %



Source : Dares, *La situation sur le marché du travail au 2^{ème} trimestre 2023*.

Annexe n° 7 : répartition des emplois et part des emplois dans des établissements industriels sur le total des emplois selon le type de commune

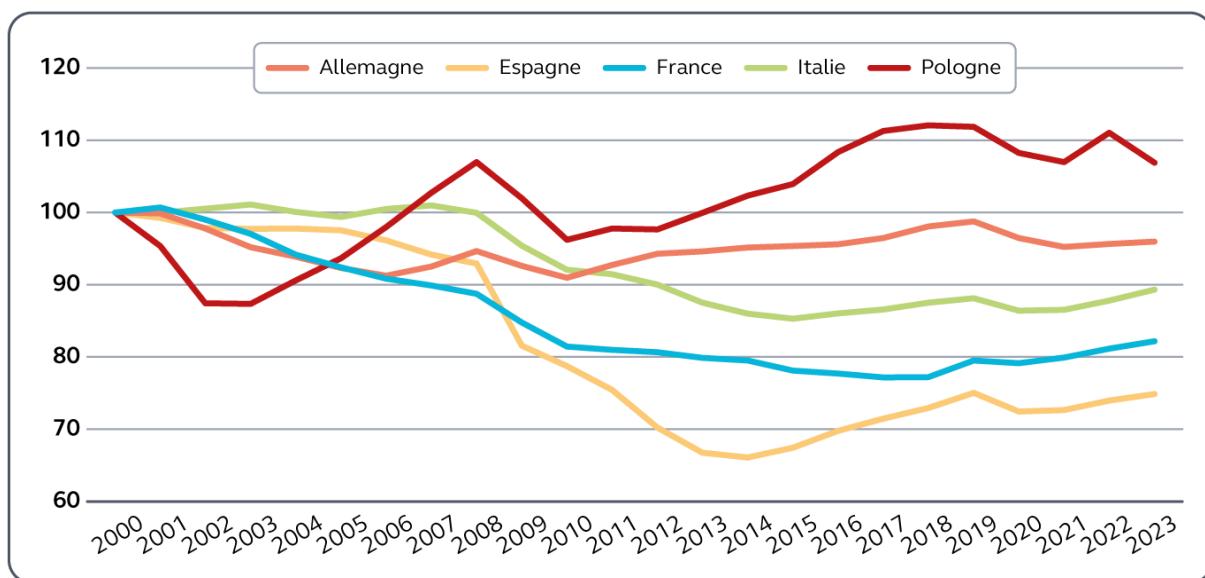
<i>Type de densité de la commune</i>	Part de l'industrie en 2012	Répartition de l'industrie en 2012	Part de l'industrie en 2022	Répartition de l'industrie en 2022
<i>Grands centres urbains</i>	11 %	33 %	10 %	32 %
<i>Centre urbains intermédiaires</i>	20 %	16 %	18 %	17 %
<i>Ceintures urbaines</i>	23 %	12 %	20 %	12 %
<i>Petites villes</i>	27 %	9 %	24 %	9 %
<i>Bourgs ruraux</i>	29 %	18 %	27 %	18 %
<i>Rural à habitat dispersé</i>	31 %	11 %	28 %	11 %
<i>Rural à habitat très dispersé</i>	26 %	1 %	26 %	1 %
<i>Moyenne</i>	18 %	-	16 %	-
<i>Total</i>		100 %	-	100 %

Source : données URSSAF-Calculs Cour

Annexe n° 8 : évolution du nombre d'emplois salariés en ETP de la branche industrielle

Le nombre d'emplois salariés en ETP de la branche industrielle a connu une baisse continue de 2000 jusqu'à 2017, année d'infexion. Cette baisse, plus marqué que dans la plupart des autres pays de l'UE (hors Espagne) a été suivi d'une plus forte résistance de l'emploi en France lors de la crise sanitaire de 2020. Ce phénomène s'explique notamment par une sauvegarde de l'emploi de la part des industriels (avec d'importants recours au chômage partiel) pour éviter un « effet reprise ».

Graphique n° 23 : évolution du nombre d'emplois salariés en ETP de la branche industrielle en base 100-2000



Source : Cour des comptes d'après les données d'Eurostat

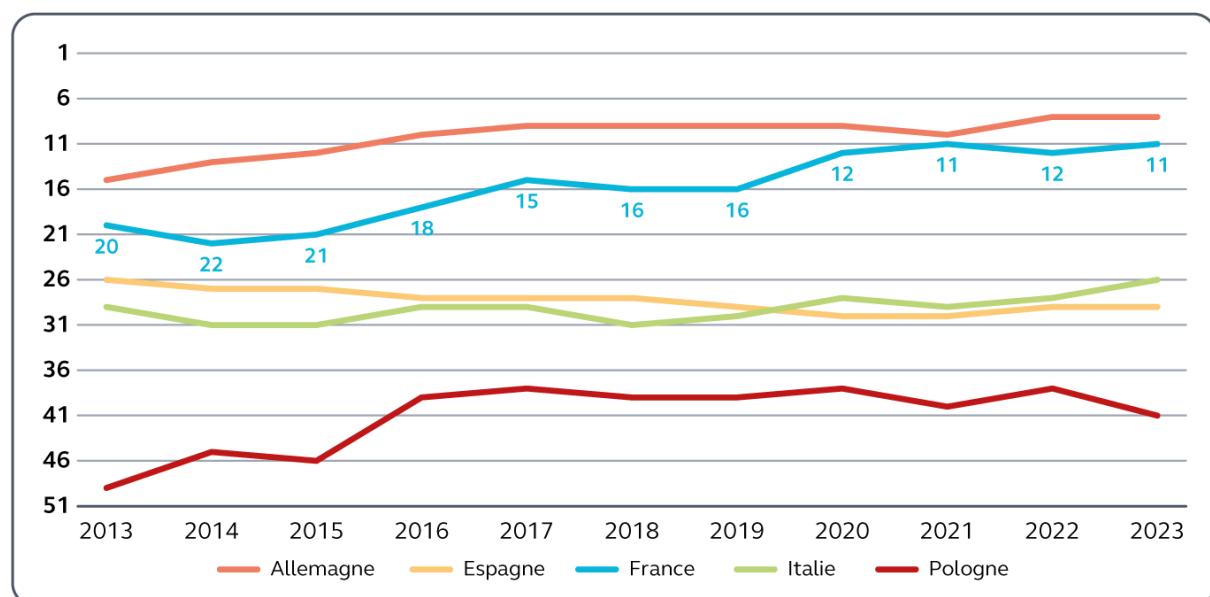
Annexe n° 9 : classement de l'indice mondial de l'innovation

L'Indice mondial de l'innovation établit un classement des résultats de l'innovation dans environ 131 pays et économies du monde entier, en se basant sur plus de 80 indicateurs. Publié conjointement par l'OMPI, l'Université Cornell et l'INSEAD, le rapport fournit un classement annuel des capacités et des résultats en matière d'innovation des économies du monde entier.

La France se distingue par une nette amélioration de son positionnement mondial sur la période 2013-2023 passant de la 20^e à la 11^e place. La France talonne désormais l'Allemagne (8^e en 2023) et distancie l'Italie (26^e) et l'Espagne (29^e).

La recherche et développement (R&D) est cruciale pour l'industrie. Elle permet l'innovation et l'amélioration continue des produits et processus, renforçant ainsi la compétitivité des industries nationales sur les marchés étrangers. En retour, l'industrie finance une part importante de la R&D pour explorer de nouvelles technologies et solutions, contribuant ainsi à la croissance économique et au progrès technologique.

Graphique n° 24 : classement de l'indice mondial de l'innovation



Source : Cour des comptes d'après Global Innovation Index

Annexe n° 10 : méthode de la Cour pour mesurer les transferts budgétaires de l'État aux entreprises industrielles

Le présent rapport comporte des analyses alimentées par les données issues du système d'information budgétaire de l'État, dénommé Chorus et relatives aux dépenses d'interventions, d'opérations financières ainsi qu'aux dépenses de personnel opérées directement ou indirectement par l'État au titre des politiques publiques en faveur de l'industrie conduites entre 2013 et 2023.

Chorus, l'application budgétaire et comptable de l'État

Socle historique du Système d'Information Chorus, l'applicatif Chorus Coeur est destiné aux acteurs de la fonction financière de l'État, au sein des ministères et des directions réglementaires. Chorus permet d'assurer depuis 2012 l'ensemble des fonctions budgétaires et comptables de l'État et la production des comptes de l'État, certifiés par la Cour des comptes dès 2012. L'équipe de contrôle a donc extrait de Chorus les données retracant les dépenses réalisées par l'État au titre du soutien à la politique industrielle courant sur les exercices budgétaires 2012 à 2022.

Une analyse des dépenses par nature et par destination

Analyse des dépenses par nature

Trois natures de dépense sont concernées au regard de la nomenclature par nature de dépenses de l'État¹⁵⁷ qui les classe par ailleurs en 7 titres :

Les dépenses d'intervention (titre 6) : elles sont motivées par la mission de régulateur économique et social de l'État et se divisent en 5 catégories dont quatre entrent dans le champ de l'étude :

- les transferts aux entreprises (catégorie 62) ;
- les transferts aux collectivités territoriales et leurs établissements publics (catégorie 63) ;
- les transferts aux autres collectivités, soit les entités de droit public comme les groupements d'intérêt public, les établissements publics nationaux, les organismes sociaux, les entités de droit privé à but non lucratif comme les associations, les fondations, les congrégations religieuses et entités de droit international (catégorie 64) ;
- les appels en garantie (catégorie 65), soit les dépenses résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État.

Les dépenses d'opérations financières (titre 7) : il s'agit des opérations de nature patrimoniale liées aux prêts et avances, aux dotations en fonds propres et à la gestion des participations financières de l'État. Elles recouvrent :

- les prêts et avances (catégorie 71) accordés par l'État à des tiers en vertu de dispositions contractuelles par lesquelles l'État s'engage à transmettre à des personnes physiques ou morales l'usage des moyens de paiement pendant un certain temps ;

157 Cf. recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE).

- les dotations en fonds propres (catégorie 72) qui peuvent être définies comme des ressources en capital apportées par l'État à des entités dont les capitaux ne sont pas matérialisés par des titres ou des actions. Relèvent de cette catégorie les apports en capital constituant des mises de fonds initiales ou des compléments de mises de fonds initiales ayant vocation à être inscrits au bilan des entités et les créances rattachées à des participations ;
- les dépenses de participations financières de l'État (catégorie 73) qui peuvent être définies comme les droits qu'il détient sur d'autres entités, matérialisés ou non par des titres, qui créent un lien durable avec celles-ci et dont la valorisation figure au bilan de l'État. Ces droits peuvent découler de la détention de parts de capital ou de l'existence d'un contrôle exercé sur elles. Les dépenses imputées dans cette catégorie visent l'acquisition ou le renforcement par l'État de participations financières.

Nota : certaines dépenses des titres 6 et 7 financées par l'État ont pu être versées aux bénéficiaires finaux par des opérateurs dans le cadre de transferts indirects lorsque les financements au titre des dispositifs d'intervention concernés étaient identifiés comme devant être mis en œuvre par leur intermédiaire.

Les dépenses de personnel (tire 2) : elles comprennent les cotisations et contributions sociales (catégorie 22) ainsi que les prestations sociales et allocations diverses (catégorie 23) versées par les sociétés commerciales employant des fonctionnaires¹⁵⁸ comme France Telecom devenue Orange S.A. et La Poste au bénéfice des fonctionnaires qu'elles emploient et qui relèvent du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'État. Ces recettes sont perçues et reversées par l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Pour ces agents, un taux d'équité concurrentielle (TEC), appliqué au traitement indiciaire, est calculé chaque année. Il constitue le taux de contribution de ces employeurs au titre des pensions civiles et militaires de retraite et des allocations temporaires d'invalidité dont ils peuvent bénéficier. En 2023, il était de 51,45 % pour Orange S.A. et de 18,40 % pour La Poste.

Analyse des dépenses par destination

Les politiques publiques et toutes les dépenses afférentes sont présentées selon une nomenclature qui se décline en quatre niveaux : la mission ministérielle ou interministérielle, le programme ou la dotation, l'action et la sous-action.

Aux termes de l'article 7-I de la LOLF, « une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. La mission est en conséquence un regroupement de programmes, relevant d'un ou plusieurs ministères au sens de la nomenclature budgétaire des ministères. Elle constitue l'unité de vote des crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement). Au sein de ces missions, le programme constitue l'unité de spécialisation des crédits au sein de laquelle le gestionnaire est autorisé à arbitrer ».

Aux termes de ce même article, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Le programme constitue donc le cadre de la gestion opérationnelle des politiques conduites par l'État. La plupart des programmes correspondent à des politiques publiques identifiées. Les 16 missions et 39 programmes concernés par la présente étude sont listés ci-dessous.

¹⁵⁸ Dont les corps de fonctionnaires ont été mis en extinction.

Tableau n° 23 : Liste des programmes budgétaires analysés

Mission		Programme
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	149	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires (jusqu'en 2016)
<i>Aide publique au développement</i>	110	Aide économique et financière au développement
<i>Cohésion des territoires</i>	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire
<i>Défense</i>	144	Environnement et prospective de la politique de défense
	146	Équipement des forces
	212	Soutien de la politique de la défense
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	113	Paysages, eau et biodiversité
	174	Énergie, climat et après-mines
	181	Prévention des risques
	205	Affaires maritimes, pêche et aquaculture
	345	Service public de l'énergie
	380	Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires
<i>Économie</i>	134	Développement des entreprises et régulations
	367	Financement des opérations patrimoniales sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »
<i>Engagements financiers de l'État</i>	114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)
<i>Investissements d'avenir / Investir pour la France de 2030</i>	421	Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche
	422	Valorisation de la recherche
	423	Accélération de la modernisation des entreprises
	424	Financement des investissements stratégiques
	425	Financement structurel des écosystèmes d'innovation
<i>Outre-mer</i>	138	Emploi outre-mer
<i>Participations financières de l'État</i>	358	Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire
	731	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État
<i>Plan de relance</i>	362	Écologie
	363	Compétitivité
	364	Cohésion
<i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	861	Prêts et avances pour le logement des agents de l'État
	862	Prêts pour le développement économique et social
	863	Prêt à la filière automobile

Mission	Programme	
	877	Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle
<i>Soutien financier au commerce extérieur</i>	915	Soutien financier au commerce extérieur
<i>Transition énergétique</i>	765	Engagements financiers liés à la transition énergétique (jusqu'en 2020)
<i>Travail et emploi</i>	102	Accès et retour à l'emploi
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail

Source : Cour des comptes

Pour apprécier plus finement l'objet des dépenses, l'équipe de contrôle a exploité deux données caractérisant chaque dépense : le domaine fonctionnel (programme, action et sous-action éventuelle) et le classement dans le référentiel de programmation utilisé par les services de l'État le cas échéant.

Données fournies par Chorus concernant les entreprises bénéficiaires

Enfin, pour chaque entreprise, plusieurs données administratives et financières propres ont été utilisées, notamment la raison sociale, les n° SIREN et SIRET, la branche et les montants engagés et payés sur chaque exercice budgétaire.

Annexe n° 11 : écarts entre comptabilité nationale, compte général de l'État et impact sur l'évaluation du montant des transferts aux entreprises

La comptabilité nationale et le compte général de l'État mesurent les transferts aux entreprises.

La comptabilité nationale enregistre d'une part les dépenses d'action économique, qui comptabilisent l'ensemble des dépenses des administrations et vont au-delà des transferts aux seules entreprises, et, d'autre part, les opérations de subventions (D.3) des administrations publiques.

Les opérations de subventions comptabilisent une partie des transferts de richesse qui visent à soutenir une activité ou des comportements économiques en direction des secteurs institutionnels au sens de la comptabilité nationale. Elles se décomposent en « subventions sur les produits » (D.31) et en « autres subventions sur la production » (D.39)¹⁵⁹ :

- les subventions sur les produits (D.31) sont « des subventions versées par unité de bien ou de service produite ou importée [et ne] concernent uniquement les productions marchandes », composées des subventions sur les importations (D.311) « dues lorsque des biens franchissent la frontière du territoire économique ou que des services sont fournis à des unités institutionnelles résidentes » et en « autres subventions sur les produits » (D.319) ;
- les « autres subventions sur la production » (D.39) comprennent les « subventions autres que sur les produits dont peuvent bénéficier les unités productrices résidentes en raison de leurs activités de production », qui se décomposent de la manière suivante : subventions sur rémunérations (D.391) ; bonifications d'intérêt (D.392) ; prises en charges d'autres coûts (D.393) ; autres subventions d'exploitation (D.399).

D'autres transferts aux entreprises sont classés en tant que subventions dont l'objectif est de soutenir l'investissement sont enregistrées (« transferts en capital (D.9) ») et en opérations d'aides à l'investissement (D.92) ».

Le montant des transferts aux entreprises peut être calculé en cumulant le montant des « autres subventions sur la production »²⁵ et des « soutiens aux investissements » reçues par les sociétés financières et non financières. Ces montants intègrent l'ensemble des transferts publics provenant des organisations internationales (Commission européenne), de l'État et de l'ensemble des entités publiques (collectivités, établissement publics), sans distinction dans les documents disponibles. Ils intègrent également le montant des crédits d'impôt.

Le montant total des subventions de la comptabilité nationale¹⁶⁰ diffère du montant des transferts aux entreprises du compte général de l'État, comme le montre le tableau ci-dessous.

¹⁵⁹ L'ensemble des définitions ci-après émanent du document portant sur le système européen des comptes. Les subventions sur les produits ne sont pas fléchées vers les secteurs institutionnels contrairement aux autres subventions sur la production.

¹⁶⁰ autres subventions sur la production (D.39) bénéficiant explicitement aux entreprises non financières (SNF et EINF) et aux SF ainsi que les aides à l'investissement (D.92) bénéficiant aux SNF et SF.

Tableau n° 24 : montant des transferts financiers de l'État aux entreprises en comptabilité nationale et dans le compte général de l'État (Md€)

	2019	2020	2021	2022
<i>Comptabilité nationale</i>	58,1	71,2	82,7	61,8
<i>Compte général de l'État</i>	17,04	57,76	68,96	39,55

Source : Cour des comptes d'après les données Insee et le rapport de présentation du compte général de l'État

Ces écarts peuvent s'expliquer par l'intégration du montant des crédits d'impôts et des transferts financiers d'autres entités publiques que l'État en comptabilité nationale.

Annexe n° 12 : exemples sectoriels

L'étude générale de l'industrie a été complétée par une analyse plus approfondie de trois secteurs représentatifs des activités industrielles en France : les industries alimentaire et agroalimentaire, l'industrie automobile et l'industrie aéronautique. L'évolution comparée de ces trois secteurs présente à la fois des éléments de convergence, illustrant des tendances générales du secteur industrielle, et de spécificités fortes avec des trajectoires, des soutiens publics et une organisation variable entre les filières.

Le secteur automobile : une filière historique marquée par la désindustrialisation et confrontée au défi de la modernisation

Le secteur automobile a été fortement marqué par la désindustrialisation en France. En 2020, le secteur automobile allemand avait une valeur ajoutée 10,9 supérieure à celle de son homologue français, ce ratio n'était que de 3 en 2000 et 7,6 en 2012¹⁶¹. Sur la période récente, cette évolution intervient dans un contexte de recul du secteur automobile dans les deux pays mais plus marqué en France, avec une baisse de 28 % de la production sur le sol national entre 2004 et 2019¹⁶². Au niveau de l'Union européenne (UE 27), le secteur automobile français ne représente plus que 5 % de la valeur ajoutée totale contre 15 % en 2000 et 8 % en 2012. Le nombre d'emplois salariés du secteur a diminué continûment sur la période. L'industrie automobile représente, selon l'Insee, 175 000 emplois salariés au 1er trimestre 2024 contre 243 200 au 1er trimestre 2012¹⁶³.

Le déclin du secteur automobile est susceptible d'affecter les autres champs de l'économie, compte tenu de ses effets d'entraînement important. Selon l'Insee, une unité de valeur ajoutée dans le secteur automobile en génère 4,1, via les consommations intermédiaires nationales. Ce multiplicateur est le plus élevé parmi les secteurs pris en compte par l'Insee, après la construction aéronautique et spatiale¹⁶⁴.

En raison de salaires plus élevés, les mesures de soutien à la compétitivité coût, centrée sur les allègements salariaux ont proportionnellement moins bénéficié à l'industrie automobile. Ainsi, le comité de suivi du CICE estimait en 2016 à 47 % la masse salariale éligible au dispositif dans le secteur des matériaux de transport, contre 63 % pour l'ensemble de l'économie. France Stratégie souligne l'évolution divergente du secteur automobile français et des principaux constructeurs nationaux, ces derniers ayant poursuivi une stratégie de délocalisation plus marquée qu'en Allemagne, compte tenu de leur positionnement sur les véhicules de gammes moyenne et basse, dans un contexte compétitif défavorable (coût de la main d'œuvre direct et indirecte, fiscalité de production). Le solde des échanges extérieurs du secteur s'est, dans ce cadre, dégradé avec une baisse des parts de marché à l'exportation, qui a affecté à la fois la production de véhicules et les équipementiers. Le déficit du solde commercial du secteur s'établit ainsi en 2023 à 18,2 Md€, contre 7,8 Md€ en 2015.

¹⁶¹ Selon l'Insee, valeur ajoutée en prix courants.

¹⁶² DGE, *Transformations et défis de la filière automobile*, octobre 2022.

¹⁶³ Insee, emplois salariés trimestriels de la division 29 de la NAF.

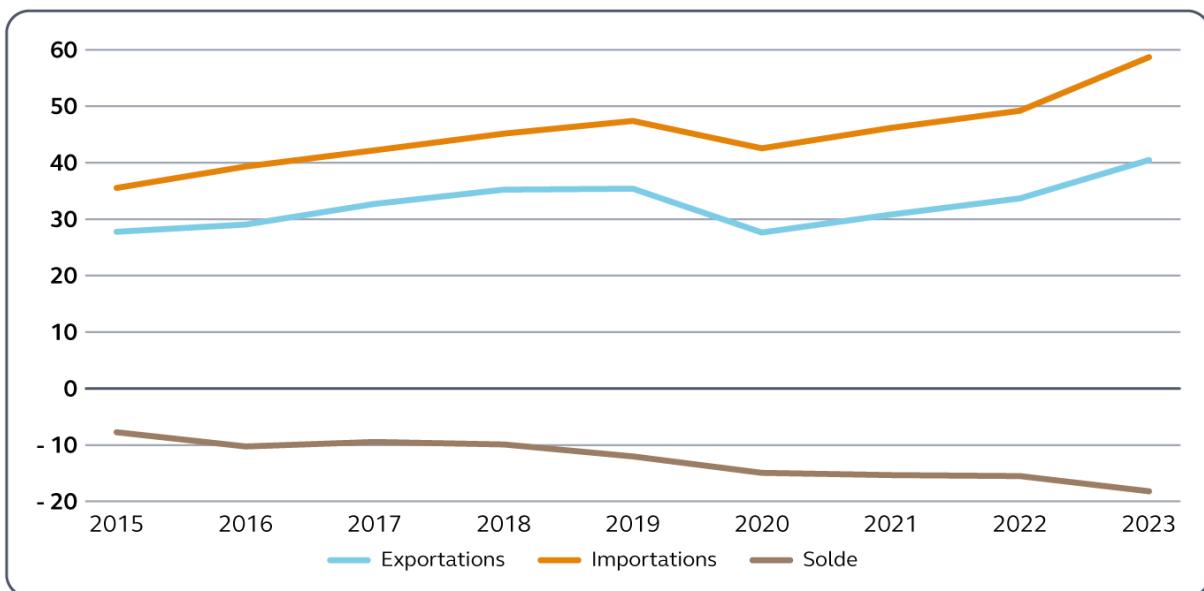
¹⁶⁴ Insee, note de conjoncture, 2012.

Graphique n° 25 : évolution des emplois salariés dans le secteur automobile



Source : Insee

Graphique n° 26 : évolution du solde du commerce extérieur des produits automobiles (Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données des Douanes

Outre les aides de crise, les soutiens publics à l'industrie automobile ont principalement concerné, sur la période, la modernisation du secteur et des véhicules électriques, en ciblant les entreprises sous-traitantes. Les stratégies industrielles successives, le plan de relance et France 2030 ont ainsi ciblé ces volets. La Nouvelle France Industrielle inclut un volet consacré à la

mobilité écologique, destiné notamment à favoriser la décarbonation des véhicules et prévoyait, dans ce cadre, la création de sites industriels pour la filière batterie et hydrogène¹⁶⁵. Les PIA 1 et 2 ont comporté une action « Véhicules du futur », portée par l'Ademe et destinée à promouvoir la transition écologique dans les secteurs automobile, naval et ferroviaire ainsi que les industries associées, en ciblant les PME. À la suite du Pacte productif de 2019, le plan de relance prévoyait un plan de soutien aux filières automobile et aéronautique, en visant les sous-traitants. Ce plan a notamment un soutien en fonds propres à travers le Fonds Avenir Automobile 2 (FAA 2), successeur du Fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) mis en place à la suite de la crise de 2008, alimenté par les constructeurs (Stellantis et Renault) ainsi que l'État (105 M€) pour un montant total de 525 M€. Il finance l'adaptation aux enjeux climatiques mais aussi la consolidation du secteur. L'État et les constructeurs ont également abondé un fonds exceptionnel destiné à soutenir les salariés licenciés pour motifs économiques dans la filière automobile. Sur le modèle du CORAC pour l'aéronautique, un comité d'orientation pour la recherche automobile et mobilité (CORAM) visant à favoriser l'innovation dans la filière automobile a été créé, avec, en octobre 2023, 11 lauréats pour 44 M€ de financements. Les sous-traitants automobiles ont également bénéficié dans le cadre du plan de relance d'aides à la modernisation de leurs chaînes de production. France 2030 prévoit des financements pour l'industrie automobile, dans le cadre du soutien aux véhicules électriques, avec le lancement d'un AMI « Rebond industriel ».

Au sein des transferts directs du budget de l'État aux entreprises industrielles, l'industrie automobile est quasiment absente en dehors des prises de participations au titre de l'actionnariat public, qui ont concerné uniquement Renault et Stellantis (ex PSA), avec des montées ponctuelles et temporaires de l'État au capital de ces deux groupes en 2014 et 2015. Les sous-traitants de l'industrie automobile, notamment dans le domaine de la métallurgie ont bénéficié dans le cadre de sauvetages et de restructurations des aides du CIR, avec des soutiens en faveur de l'entreprise de sidérurgie Ascometal (160 M€) ou de la fonderie Alvance Aluminium (10 M€). Le secteur automobile est peu représenté dans les aides de Bpifrance (0 à 4 % du soutien à l'industrie selon les dispositifs).

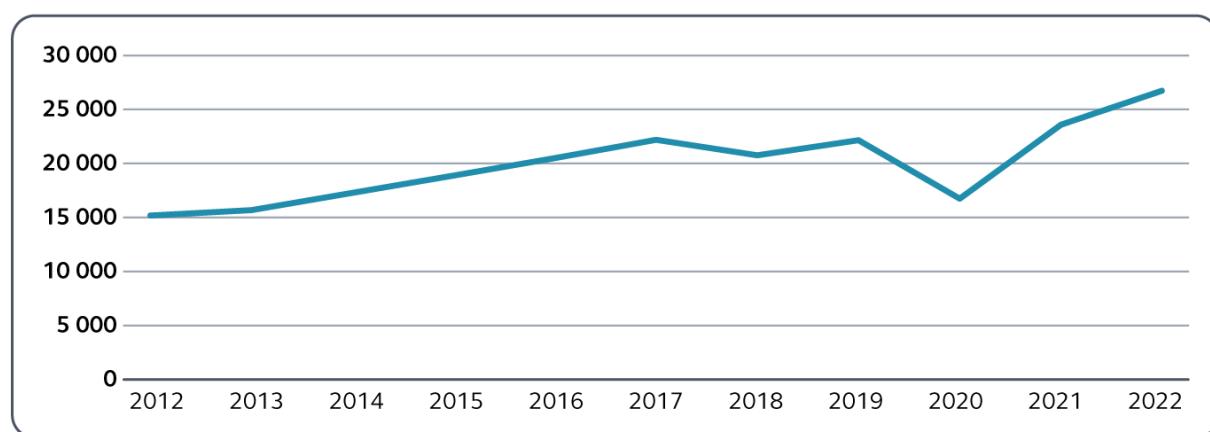
Le secteur aéronautique : une filière dynamique, stratégique et soutenue par une large palette d'instruments de politique industrielle

La filière aéronautique est un secteur majeur et stratégique de l'industrie française, qui se distingue par son dynamisme en termes de valeur ajoutée, de balance commerciale et d'emplois. La valeur ajoutée de la filière s'élevait à 22,2 Md€ en 2019 contre 15,2 Md€ en 2012, soit une hausse de 46 % sur la période. Après une baisse liée à la crise sanitaire en 2020, la valeur ajoutée est remontée à 26,7 Md€ en 2022. La part de la France dans la valeur ajoutée du secteur au sein de l'Union européenne est en léger recul sur la période (31 % en 2012 contre 29 % en 2019). Le nombre d'emplois de la filière progresse également, avec plus de 204 140 salariés en 2021 contre 161 431 en 2012, soit une hausse de 26 %. Le secteur a des effets d'entraînement important sur le reste de l'économie, avec un multiplicateur de valeur ajoutée de 4,1 pour la construction aéronautique, via les consommations intermédiaires, selon l'Insee.

¹⁶⁵ Dossier de presse Nouvelle France Industrielle – Mai 2015.

La balance commerciale du secteur connaît un excédent élevé, qui progresse quasi-continûment sur la période pour atteindre 31,1 Md€ en 2019 contre 20,2 Md€ en 2012 (soit +53 %), grâce au secteur civil¹⁶⁶. La Cour relevait ainsi dans son rapport de 2022 sur le soutien à la filière, une surspécialisation de l'économie française dans l'aéronautique et une dépendance croissante du commerce extérieur français aux débouchés mondiaux de la filière, dans un contexte de dégradation de la position de la France dans les autres secteurs.

Graphique n° 27 : évolution de la valeur ajoutée du secteur aéronautique (Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données d'Eurostat. La donnée pour 2015 est une extrapolation. L'aéronautique correspond aux codes NAF 3030Z « constructeurs aéronautiques et spatiaux », 3316Z « entreprises de réparation et maintenance d'aéronefs et d'engins spatiaux », 2651A « entreprises de fabrication d'équipements d'aide à la navigation ».

La filière est structurée autour de quatre grands donneurs d'ordre et champions nationaux (Airbus, Dassault, Safran et Thalès) se fournissant auprès d'un ensemble de sous-traitants. Cette structuration, forte et ancienne, s'appuie sur le groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas), une fédération professionnelle réunissant 420 sociétés et représentant les intérêts du secteur auprès des instances nationales.

Le secteur aéronautique bénéficie d'un soutien public significatif. Le soutien à la demande via des avances remboursables¹⁶⁷ constitue la principale aide au secteur sur longue période avec près de 9 Md€ versés entre 1971 et mi-2020. Les entreprises aéronautiques sont représentées au sein du portefeuille de l'Agence des participations de l'État qui détient 11 % du capital Airbus¹⁶⁸ et Safran et 26 % de celui de Thalès¹⁶⁹ fin 2023. Entre 2012 et 2022, le capital détenu par l'État sein de ces entreprises est demeuré stable, hormis pour Safran, qui a fait l'objet de six opérations de cession, ramenant la part de l'État, qui demeure le premier actionnaire, de 30 % en 2012 à 11 % en 2023. L'État a également souscrit à des émissions obligataires de Safran à hauteur de 114 Md€ en 2020. Bpifrance est, en outre, actionnaire minoritaire au sein de PME et ETI du secteur, avec des investissements au sein de 51 entreprises de la filière entre 1998 et 2021.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Les soutiens publics à la filière aéronautique. Des aides d'urgence efficaces, une transformation à accélérer* Communication à la commission des finances du Sénat, 2022.

¹⁶⁷ Compte de commerce n° 904 *Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés*

¹⁶⁸ Via la SOGEPA.

¹⁶⁹ Via TSA.

Les soutiens publics financent également la recherche . Le secteur aéronautique est le premier bénéficiaire des transferts directs du budget de l’État aux entreprises industrielles (hors participations financières et aides du CIRI) sur la période avec plus de 2,4 Md€ entre 2012 et 2023, soit 68 % du soutien à l’industrie. Or, la quasi-totalité de ces financements ont été réalisés dans le cadre de mesures transversales de soutien à la recherche et l’innovation, au titre du programme 190 « Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilités durables », qui finance des avances remboursables pour la R&D dans le secteur aéronautique et les aides du Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac), présidé par le ministre chargé des transports, qui coordonne les actions en faveur de la recherche du secteur. La filière a été soutenu par les aides de crise et du plan de relance, qui prévoyait des aides pour la recherche aéronautique ainsi qu’un plan de modernisation pour les secteurs aéronautique et automobile. Dans le cadre de France 2030, le secteur bénéficie également de soutien en vue de sa décarbonation, avec une enveloppe de 1,3 Md€ prévue pour financer l’avions bas-carbone. En cohérence avec sa forte représentation au sein du commerce extérieur français, la filière bénéficie d’une part substantielle, bien que très fluctuante, des assurances à l’export de Bpifrance (25 % en moyenne entre 2015 et 2022, soit 2,6 Md€ par an).

Une érosion quasi continue et aux causes multiples de l’excédent commercial de l’industrie agroalimentaire

L’industrie agroalimentaire est le premier employeur de France¹⁷⁰, avec, selon les données de l’Insee¹⁷¹, 451 000 ETP en 2020. Elle représentait 16 % de l’ensemble des emplois de l’industrie manufacturière. L’emploi dans le secteur se caractérise en outre par une plus forte résilience que dans le reste de l’industrie. Ainsi, entre 1990 et 2020, l’emploi salarié hors intérim a augmenté de 2 % dans l’agroalimentaire contre une chute de 35 % dans le reste de l’industrie.

L’industrie agroalimentaire demeure également l’un des principaux secteurs exportateurs de l’économie française, avec un solde de 6,5 Md€ en 2023. Néanmoins, ce niveau demeure inférieur au point culminant de 11,4 Md€ atteint en 2011 et 2012, qui a été suivi d’une période de recul continu. Après une période de hausse depuis 2017, interrompue par la crise covid, le solde a sensiblement chuté entre 2022 et 2023. La balance du secteur agroalimentaire hors boisson demeure déficitaire depuis 2014 et s’établit à -8,7 Md€ en 2023. Ces tendances reflètent une spécialisation par produits ancienne, les exportations de la France étant concentrées sur les produits bruts ou transformés ainsi que les produits dits de « terroirs » (fromages, boissons alcoolisées). À l’inverse, la France accuse un déficit commercial important pour les fruits et les légumes (-3,7 Md€ en 2022 et -6,2 Md€ en 2023). Ces divergences se sont creusées au cours des dix dernières années, renforçant ainsi l’hétérogénéité du secteur. Enfin, l’essentiel de la perte de marché s’explique par le recul de la France au sein de l’UE, qui représente 85 % de la perte de part de marché selon la direction générale du Trésor¹⁷². À titre d’exemple, la valeur ajoutée du secteur agroalimentaire français représente 87 % de celle de son homologue allemand en 2021, alors que leurs tailles étaient quasi-identiques en 2012. Ce déclin relatif s’observe également vis-à-vis de l’Italie et de la Pologne.

¹⁷⁰ Selon France Travail.

¹⁷¹ Insee.

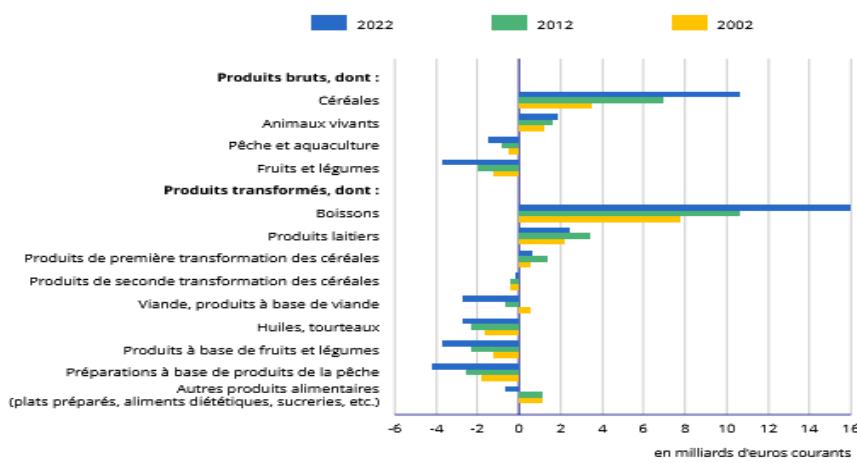
¹⁷² DG Trésor, *Comment expliquer la réduction de l’excédent commercial agricole et agro-alimentaire ?* Trésor-éco, 2018.

Graphique n° 28 : évolution du solde des échanges agroalimentaires (Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données des Douanes

Graphique n° 29 : solde pour différents produits des échanges agroalimentaires français



Source : Insee d'après les données des Douanes

Les causes de cette dégradation sont multiples. Dans son rapport de 2021 sur la compétitivité des filières agroalimentaires, FranceAgriMer souligne le coût du travail supérieur et plus dynamique en France en comparaison avec les principaux partenaires européens, qui affecte la compétitivité-prix du secteur. L'érosion de l'excédent français s'observe également à l'égard de partenaires commerciaux ayant connu une hausse plus rapide des coûts du travail, à l'instar de l'Espagne. L'industrie agroalimentaire pâtirait également des coûts de production du secteur agricole en amont et, plus généralement, des autres secteurs, notamment celui des services aux entreprises.

Secteur intensif en bas salaire, l'agroalimentaire bénéficie toutefois davantage des dispositifs d'allègements et d'exonération de charges que d'autres secteurs industriels¹⁷³. Enfin, la fiscalité pèserait particulièrement sur la filière, en raison notamment du nombre important de taxes spécifiques sur les produits agroalimentaires français, justifiées par des motifs historiques ou de santé publique. 21 taxes et 12 redevances étaient recensées en 2016¹⁷⁴. Certaines impositions ont toutefois été supprimées, notamment dans le cadre de la suppression des taxes à faible rendement. La taxe spéciale sur les huiles destinées à l'alimentation humaine et la taxe sur les farine, semoules et gruaux de blé tendre ont ainsi été abrogées en 2020 et en 2019.

Le positionnement de la France en matière de compétitivité « hors prix » apparaît contrasté, ses produits agroalimentaires jouissant d'une image positive qui ne parviendrait néanmoins pas à justifier le rapport qualité/prix. Enfin, en dehors de l'UE, la filière française est demeurée positionnée sur des secteurs à la croissance faible (Japon, États-Unis) et peinerait, selon la direction générale du Trésor, à s'implanter dans les pays émergents.

Les soutiens publics au secteur agroalimentaire se distinguent des interventions dans les autres filières industrielles. Ils sont structurés par la politique agricole commune (PAC), qui s'attache notamment à accompagner la modernisation des entreprises agricoles, une partie des gains de productivité ainsi générés étant transférés à l'aval, en particulier aux activités industrielles.

La filière agroalimentaire n'est pas représentée au sein du portefeuille de l'APE. Cette absence s'explique par la structure du secteur, caractérisé par la forte présence de PME à l'actionnariat familial, peu ouvertes aux investisseurs extérieurs, et de coopératives. Deux entreprises agroalimentaires ont bénéficié d'aides à la restructuration du Ciri dans les secteurs des aliments pour animaux de compagnie et des abattoirs (5,5 M€ prêts du FDES autorisés entre 2012 et 2022).

À l'instar de l'industrie automobile, la filière agroalimentaire est quasi absente des transferts directs du budget de l'État aux entreprises sur la période. Le secteur est, à l'inverse, fortement représenté au sein des aides de Bpifrance. Les entreprises du secteur ont ainsi reçu en moyenne sur 2012-2022 10 % des dispositifs de financement aux entreprises industrielles de Bpifrance, 15 % des interventions de fonds de fonds et 27 % des garanties. Ces financements ont bénéficié essentiellement aux PME, qui ont ainsi représenté plus de 75 % des garanties accordées par Bpifrance aux entreprises agroalimentaires sur la période. La filière bénéficie également dans le cadre du plan de relance puis de France 2030, dans un contexte marqué par la volonté de renforcer la souveraineté alimentaire de la France, avec notamment un plan de modernisation des abattoirs au titre de la relance afin d'améliorer la compétitivité des entreprises (115 M€).

¹⁷³ L'IRES relève ainsi 12 coefficients salariaux inférieurs au SMIC dans la branche de la volaille dans un rapport de janvier 2024.

¹⁷⁴ Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la taxation des produits agro-alimentaires.

Annexe n° 13 : classification par niveau de technologie¹⁷⁵

Eurostat classe les industries manufacturières en quatre niveaux de sophistication technologique basés sur l'intensité en R&D (dépenses en R&D rapportées à la valeur ajoutée). Les classifications sont les suivantes :

- Haute Technologie
- Technologies Moyennes-Hautes
- Technologies Moyennes-Basses

Basse Technologie

Ces classifications sont définies en utilisant la Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE Rev.2).

Haute Technologie

Les industries de haute technologie se caractérisent par une forte intensité en R&D et comprennent des secteurs tels que :

- Produits pharmaceutiques de base
- Ordinateurs, produits électroniques et optiques
- Machines aéronautiques et spatiales

Technologies Moyennes-Hautes

Les industries classées comme moyennes-hautes technologies sont également à forte intensité en R&D mais légèrement inférieures aux hautes technologies. Elles comprennent des secteurs comme :

- Produits chimiques
- Machines et équipements
- Équipements de transport (y compris véhicules automobiles)

Technologies Moyennes-Basses

Les industries de moyennes-basses technologies sont moins intensives en R&D et incluent des secteurs tels que : Produits en caoutchouc et en plastique, Produits minéraux non métalliques, Métaux de base

Basse Technologie

Les industries de basse technologie sont les moins intensives en R&D et comprennent des secteurs comme :

- Produits alimentaires, boissons et tabac, Textiles, vêtements et cuir, Produits en bois et en papier

¹⁷⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDI/cache/6384.pdf>.

Annexe n° 14 : méthode d'estimation de la part de l'industrie au sein des dépenses fiscales et des niches sociales

La part de l'industrie au sein des dépenses fiscales sur la période a été estimée en s'appuyant notamment sur la méthodologie publiée par Rexecode. Sur la base des données issues de la documentation budgétaire, les hypothèses suivantes ont ainsi été prises pour déterminer le montant bénéficiant à l'industrie au sein des principales dépenses fiscales en faveur des entreprises.

Pour le crédit d'impôt recherche (CIR), la part de l'industrie est estimée à 60,8 %, soit la part moyenne 2012-2021 de l'industrie manufacturière dans les créances du CIR, selon les données de la direction générale de la recherche et de l'innovation du MESRI. La part de l'industrie dans la dépense fiscale apparaît relativement stable au cours de la période.

Tableau n° 25 : part de l'industrie dans le crédit d'impôt recherche (2012-2021)

Moyenne 2012-2019	2020	2021	Moyenne
61,1%	59,6%	59,7%	60,8%

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, la part de l'industrie est estimée à 19,4 %, sur la base des estimations de Rexecode dans ses documents de travail de mai 2018 sur les prélèvements obligatoires pesant sur l'industrie et d'octobre 2019 sur le poids des prélèvements obligatoires en France et dans les autres grands pays de la zone euro¹⁷⁶.

Pour les dépenses fiscales liées aux accises sur l'énergie, la part de l'industrie est estimée sur la base de sa consommation de gazole non routier (GNR) pour le taux réduit correspondant (57 % de la consommation hors usages agricoles¹⁷⁷). La totalité des dépenses fiscales en faveur des entreprises grandes consommatrices d'énergie est supposée bénéficier à l'industrie. La part de l'industrie est, à l'inverse, considérée comme nulle pour les autres dépenses fiscales sur les accises sur les énergies.

Tableau n° 26 : montant des dépenses fiscales en faveur de l'industrie en Md€ (2012-2022)

Moyenne 2012-2019	Moyenne 2020-2022	Moyenne
7,1	7,9	7,3

Source : Cour des comptes

Enfin, la part de l'industrie dans les niches sociales est calculée à partir des données transmises par l'Acoss. Ces allégements incluent les allégements salariaux sur les bas salaires ainsi que les allégements sur les cotisations maladie et famille.

Tableau n° 27 : montant des niches sociales en faveur de l'industrie en Md€ (2012-2022)

Moyenne 2012-2019	Moyenne 2020-2022	Moyenne
4,3	9,2	5,6

Source : Cour des comptes d'après les données de l'Acoss

¹⁷⁶ Rexecode estime en outre à 19,2 % le poids de l'industrie dans la bascule du CICE en allègement de cotisation et à 23 % sa part dans le retour d'IS consécutif à la bascule.

¹⁷⁷ Selon les évaluations préalables des articles du PLF pour 2024 (article 12 relatif à la réduction progressive des dépenses fiscales défavorables à l'environnement).

Annexe n° 15 : méthode de traitement des données pour la mesure des soutiens publics aux entreprises industrielles

Le tableau de toutes les bases de données nettoyées pour être utilisables afin d'élaborer les statistiques sur la répartition du montant des aides, crédits d'impôts et impôts en industrie et hors-industrie repose sur des données individuelles par établissement (siret) ou unité légale (siren).

Ce sont ces entrées siret et siren qui ont déterminé l'appartenance au secteur industriel. Il n'a pas été possible dans le temps imparié d'élaborer des statistiques par groupe. Le poids de l'industrie risque donc d'être sous-estimé puisqu'une partie des 'unités légales non industrielles non prises en compte (services aux entreprises, R&D, siège social, commerce, logistique) peut en fait appartenir à une entreprise industrielle organisée sous forme de groupe.

Tableau n° 28 : sources et variables prises en compte pour la mesure des soutiens publics

Groupement de dispositif	Intitulé de la base de données	Fournisseur de données	Période couverte	Variables d'intérêt
<i>Bpifrance</i>	GAR : Garantie	Bpifrance	2000-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; dispositif, produit, finalité : nature du dispositif ; montant : montant de la garantie
<i>Bpifrance</i>	INO : Innovation	Bpifrance	2000-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; dispositif, produit, finalité : nature du dispositif ; montant : montant de l'aide
<i>Bpifrance</i>	FIN : Financement	Bpifrance	2000-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; dispositif, produit, finalité : nature du dispositif ; montant : montant de l'aide
<i>Bpifrance</i>	MCC : Mobilisation de créances	Bpifrance	2000-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; dispositif, produit: nature du dispositif ; montant : montant de l'aide
<i>Bpifrance</i>	Assurance Export	Bpifrance	2015-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; dispositif, produit: nature du dispositif ; montant : montant de l'aide
<i>Bpifrance</i>	Prêt Garanti par l'État	Bpifrance	2020-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; montant : montant de l'aide
<i>Bpifrance</i>	Fonds de Fonds	Bpifrance	2000-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; montant : montant de l'aide
<i>Bpifrance</i>	Investissement Direct	Bpifrance	2000-2022	nsiren : numéro SIREN ; generation : année ; montant : montant de l'aide
<i>FEDER</i>	FEDER 2007-2013	ASP	2007-2013	Les données ne comportent pas d'année, un montant moyen annuel

Groupement de dispositif	Intitulé de la base de données	Fournisseur de données	Période couverte	Variables d'intérêt
				est calculé. Le numéro SIREN, ainsi que le coût total du projet est utilisé.
<i>FEDER</i>	FEDER 2014-2020	ASP	2014-2020	Les données ne comportent pas d'année, un montant moyen annuel est calculé. Le numéro SIREN, ainsi que le coût total du projet est utilisé.
<i>CIR</i>	MVC CIR	DGFiP	2005-2022	CLE_SIRET : numéro SIRET ; cir_millesime : année ; nature : indicateur (L'indicateur principalement utilisé est celui de « l'initialisation créance ») ; montant_creance : montant de l'aide
<i>Chorus</i>	Aides d'État	Chorus	2011-2022	Le numéro SIREN, l'année ainsi que les deux montants : montant engagé et montant payé, sont utilisés
<i>ASP hors-aides UE et hors-DIREEPS</i>	Alternance	ASP	2019-2023	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP hors-aides UE et hors-DIREEPS</i>	Activité Partielle	ASP	2011-2023	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP hors-aides UE et hors-DIREEPS</i>	Compensation Carbone	ASP	2017-2023	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP hors-aides UE et hors-DIREEPS</i>	BTE TPE	ASP	2023	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP – DIREEP</i>	DIREEPS	ASP	2021-2024	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP aides-UE</i>	RDR2	ASP	2007-2019	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP aides-UE</i>	RDR3	ASP	2014-2024	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
<i>ASP aides-UE</i>	FEP	ASP	2009-2024	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le

Groupement de dispositif	Intitulé de la base de données	Fournisseur de données	Période couverte	Variables d'intérêt
				numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
ASP aides-UE	FEAMP	ASP	2017-2024	Les données sont les aides données aux entreprises industrielles. Le numéro SIRET, l'année ainsi que le montant payé est utilisé.
CE	State Aid Transparency	Opendata CE	2016-2024 (1 ^{er} Avril)	Toutes les variables sont utilisées. Une répartition par secteur est faite hors-CASD en utilisant une table de passage du secteur NACE (variable présente dans la BDD) à la section NAFRev2. De plus une répartition par instrument d'aide, par type de bénéficiaire et par objectif européen est possible en utilisant les variables correspondantes déjà présentes dans la base. La variable principalement utilisée pour le montant d'aide est « l'Élément d'aide », et dans plusieurs cas, une fourchette de valeurs est donnée au-lieu d'une valeur simple alors deux variables sont créées pour le montant : une limite supérieure de l'Élément d'aide et une limite inférieure de l'élément d'aide (valeur de la variable « montant nominal déclaré » est retenue dans le cas où cette dernière est manquante). De plus, dans les cas où seulement la limite inférieure de la fourchette est donnée, la limite inférieure est aussi utilisée pour la limite supérieure du montant.
CE	Programmes gérés par la CE	Opendata CE	2014-2022	Toutes les variables sont utilisées (Ex : numéro SIREN, libellé du programme européen, montant total de l'engagement, montant total dépensé avec cette dernière utilisée comme variable principale pour le montant d'aide).
Ademe	Interventions de l'Adème	Adème	2010-2023	Toutes les variables sont utilisées (Ex : numéro SIREN, libellé du programme budgétaire, montant attribué, montant demandé et montant versé avec cette dernière utilisée comme variable principale pour le montant d'aide).

Source : Cour des comptes

Pour chacune des bases traitées, un appariement est réalisé avec la base SIRENE en utilisant l'identifiant du bénéficiaire à la maille la plus fine (c.-à-d. soit le numéro SIRET comme identifiant de l'établissement bénéficiaire si cela est présent dans la base et dans le cas contraire le numéro SIREN est utilisé comme identifiant) afin de déduire l'activité principale du bénéficiaire et de regarder la répartition du montant des aides en industrie (codes sections NAFRev2 : B, C, D et E) et hors-industrie et puis par Code Section NAFRev2. Pour la répartition au niveau du numéro SIREN, on peut aussi déduire la taille de l'unité légale bénéficiaire (ex : PME, GE et ETI).

Annexe n° 16 : méthode de traitement des données sur les emplois

La base de données utilisé est celle du site open data de l'URSSAF sur le nombre d'emplois marchands en France par secteur sur la période de 2006-2022.

Méthodologie de la répartition des emplois industriels en France par libellé densité

Le libellé de type de commune utilisé est celui de l'Insee qui est basé sur la « grille communale de densité » au niveau communal¹⁷⁸. Au sein des calculs de la part et de la répartition des emplois industriels par type de commune, la proportion d'emploi industriel de chaque commune est pondérée par sa population respective d'emplois marchands.

Méthodologie des répartitions des emplois industriels en France en métropole et hors-métropole

Les données utilisées sont celles de 2006 à 2022. La définition des métropoles utilisée est telle que la classification des EPCI en 2022 avec la particularité d'inclure la métropole de Lyon même lorsqu'elle n'est pas considérée comme étant une métropole par le Code général des collectivités territoriales alors qu'elle remplit tous les critères puisqu'elle n'est pas un EPCI et a plutôt un statut particulier¹⁷⁹.

Méthodologie des cartographies sur l'évolution de la proportion d'emplois industriels comparée à la proportion nationale

La résolution spatiale des cartographies est définie au niveau de la zone d'emploi et la cartographie ne couvre que les zones d'emploi en métropole. Les données utilisées sont celles de 2012 et 2022. Notamment, la cartographie qui regarde l'évolution a impliqué la création d'un indicateur qui prend les libellés, ainsi que les couleurs, correspondants :

- Restée plus basse (*couleur rouge pastel*) : La zone d'emploi a une proportion d'emplois industriels plus basse que la proportion nationale respective en 2012 et 2022 ;
- Passée de plus basse à plus élevée ou équivalente (*couleur vert brillant*) : La zone d'emploi a une proportion d'emplois industriels plus basse que la proportion nationale en 2012 avec une proportion d'emplois industriels plus élevée ou équivalente que la proportion nationale en 2022 ;
- Passée de plus élevée ou équivalente à plus basse (*couleur rouge brillant*) : La zone d'emploi a une proportion d'emplois industriels plus élevée ou équivalente que la proportion nationale en 2012 avec une proportion d'emplois industriels plus basse que la proportion nationale en 2022 ;
- Restée plus élevée ou équivalente (*couleur vert pastel*) : La zone d'emploi a une proportion d'emplois industriels plus élevée ou équivalente que la proportion nationale respective en 2012 et 2022.

¹⁷⁸ Insee, *La grille communale de densité*.

¹⁷⁹ CGCT (2017), Article L5217-1 du Code général des collectivités territoriales.

Annexe n° 17 : méthode de simulation des recommandations du Conseil d'Analyse Économique (CAE) sur le CIR

Il est important de noter que cet exercice ne regarde que l'effet mécanique des scénarios proposés par le CAE¹⁸⁰ et ne prend pas en compte l'effet comportemental des entreprises en réponse. De plus, ces scénarios sont appliquées au niveau de l'unité légale et non au niveau de la définition dite « LME » de l'entreprise, qui peut regrouper plusieurs unités légales. Cette simulation pourrait ainsi sous-estimer certains impacts sur l'industrie.

La base de données utilisé est celle intitulée « *Mouvements sur créances de Crédit d'Impôt Recherche* » produit par la DGFiP, et la variable d'intérêt est *l'initialisation créance*. De plus, un filtre est appliqué afin d'extraire les créances de 2022.

Le code postal de l'établissement bénéficiaire est utilisé pour le localiser et déterminer s'il se trouve en métropole ou en outre-mer afin de déterminer quelles sont les modalités du CIR qui lui sont applicables :

- En métropole :
 - Le taux est de 30 % pour la partie des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 M€ ;
 - Le taux est de 5 % pour la partie des dépenses de recherche supérieure à 100 M€.
- En outre-mer¹⁸¹ :
 - Le taux est de 50 % pour la partie des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 M€ ;
 - Le taux est de 5 % pour la partie des dépenses de recherche supérieure à 100 M€.

Scénario 1 du CAE : Suppression du taux à 5 % au-delà de 100 M€ de dépenses

Cela correspond à un plafonnement du montant du CIR attribué de 30 M€ en métropole et 50 M€ en outre-mer. Les économies qui résulteraient de cette réforme seraient d'environ 770 M€, soit 11,7 % du montant global du CIR en 2022. Les dépenses affectées par le seuil sont uniquement des dépenses de bénéficiaires en métropole.

Avant de regarder comment cette enveloppe peut être redéployée vers les PME¹⁸² en 2022¹⁸³, tout montant PME au-delà de ce seuil a été corrigé au niveau du seuil qui lui est applicable. Suite à cette correction, le taux additionnel de couverture du CIR est calculé en utilisant la formule ci-dessous afin d'arriver à l'augmentation potentielle de 10% de la couverture des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 millions d'euros :

¹⁸⁰ CAE *Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche*, Septembre 2022.

¹⁸¹ Source : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/credit-impot-recherche>

¹⁸² Établissements qui sont rattachés à des unités légales de statut de PME.

¹⁸³ Il existe quelques établissements bénéficiaires qui n'ont pas pu être rattaché à une unité légale et pour lesquels, par conséquent, le statut de l'entreprise ne peut pas être déduit, ce qui peut conduire à surestimer le taux de couverture du CIR.

Taux additionnel du CIR

$$= \frac{\text{somme des économies suite à la réforme}}{\text{montant PME en métropole du CIR} \div 0.3 + \text{montant PME en outre mer} \div 0.5}$$

Scénario 2 du CAE : réduction du plafond de dépenses de 100 à 20 M€ sans aide au-delà

Cela correspond à un plafonnement du montant du CIR de 20 M€ en métropole et en outre-mer. Les économies qui résulteraient de cette réforme seraient d'environ 2,2 Md€ ce qui correspond à 33,2% du montant global du CIR. Encore une fois, les dépenses affectées par le seuil sont uniquement des dépenses de bénéficiaires en métropole.

Avant de regarder comment cette enveloppe peut être redéployée, tout montant au-delà de ce seuil a été corrigé au niveau du seuil qui lui est applicable. De plus, il y a des montants dont le code postal des bénéficiaires est manquant : on a alors considéré que la proportion de bénéficiaires situés en métropole et en outre-mer de ce sous-groupe serait la même que dans le groupe sans code postal manquant et que le taux de couverture du CIR des dépenses serait une pondération des deux taux par cette proportion-là. Suite à cette correction, le taux additionnel de couverture du CIR est calculé en utilisant la formule ci-dessous afin d'arriver à l'augmentation potentielle de 14,9 % de la couverture des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 M€.

Taux de couverture ancien du CIR estimé des dépenses de recherche des bénéficiaires qui ne peuvent être localisés = $0.3 \times 0.998 + 0.5 \times 0.002 = 0.3004$

Taux additionnel du CIR

$$= \frac{\text{somme des économies suite à la réforme}}{\text{montant CIR en métropole} \div 0.3 + \text{montant CIR en outre mer} \div 0.5 + \text{autre} \div 0.3004}$$

La variable « autre » correspond au montant CIR qui ne peut être localisé pour lequel on applique le taux de couverture du CIR estimé des dépenses de recherche des bénéficiaires qui ne peuvent être localisés afin de retrouver une estimation des dépenses de recherche de ce groupe.

Annexe n° 18 : bibliographie

- *Le programme Territoires d'industrie*, évaluation de politique publique, à paraître.
- *Les certificats d'économie d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2024.
- *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse du prix de l'énergie*, observations définitives, 2024.
- *L'opérateur de compétences interindustriel (Opco 2i). Exercices 2019-2022*, observations définitives, 2024.
- *Garantir l'efficacité des aides de l'État aux entreprises pour faire face aux crises*, note structurelle, 2023.
- *Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Économie*, observations définitives, 2023.
- *Les tensions sur l'emploi. De la formation au recrutement : le cas des filières de production emblématiques du Jura*, rapport public thématique, 2023.
- *Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage*, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.
- *Les activités d'investissement de Bpifrance. Exercice 2021-2021*, rapport portant sur une entreprise publique, juin 2023.
- *Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer*, rapport public annuel, 2023.
- *Le dispositif de relocalisations sectorielles du plan de relance*, observations définitives, 2023.
- *Les soutiens publics à la filière aéronautique. Des aides d'urgence efficaces, une transformation à accélérer*, communication à la commission des finances du Sénat, 2022.
- *La gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire*, observations définitives, février 2022.
- *Les dispositifs de soutiens à l'exportation. Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, rapport public thématique, octobre 2022.
- *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, note structurelle, 2021.
- *SFIL, Un bilan positif, des clarifications apportées. Exercices 2016-2019 et premier semestre 2020*, observations définitives, 2021.
- *Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale, et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2021.
- *Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté. Bilan de la période 2008-2019*, rapport public thématique, 2020.
- *Le soutien aux énergies renouvelables*, 2018.
- *La politique des pôles de compétitivité*, référé, 2016.