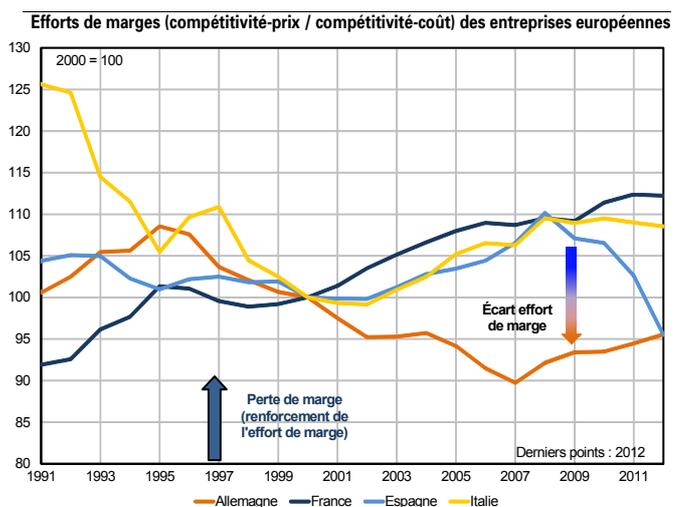


L'industrie ; quels défis pour l'économie française ?⁽¹⁾

- La désindustrialisation est un phénomène qui touche l'ensemble des économies développées, en raison des gains de productivité plus élevés du secteur industriel et de la déformation de la structure de la demande au profit des activités de services. Toutefois, son rythme diffère selon les pays, ce qui traduit en partie des écarts de compétitivité du secteur industriel face à la concurrence internationale. Dans ce contexte, bien que la France se caractérise par une base industrielle diversifiée et la présence de grandes entreprises bien insérées dans la mondialisation, la désindustrialisation y apparaît plus rapide que dans d'autres pays européens. Ce constat peut traduire à la fois les difficultés des entreprises industrielles françaises face à la concurrence internationale et une baisse de l'attractivité de la France pour les activités de production industrielle.
- Le secteur industriel français conserve cependant un effet d'entraînement important sur le reste de l'économie et reste l'un des principaux moteurs des gains de productivité. La hausse du poids des services dans l'emploi total a accompagné une diminution des gains de productivité de l'économie française entre 1990 et 2008. La poursuite de la désindustrialisation et le ralentissement récent des gains de productivité au sein-même de l'industrie font peser, à défaut d'une hausse sensible de la productivité des services, un risque sur la croissance de long terme de l'économie française.
- Les difficultés des industriels français face à la concurrence internationale s'expliquent pour partie par une dégradation de leur compétitivité-coût. Les coûts salariaux unitaires (CSU) de l'industrie ont progressé plus rapidement en France que dans certains pays, en particulier l'Allemagne. Les industriels français ont également subi une hausse du coût de leurs consommations intermédiaires de biens et de services. Cette dégradation de leur compétitivité-coût les a contraints à concéder des efforts de marge importants afin de maintenir leur compétitivité-prix, ce qui a pu contribuer à retarder la modernisation de l'appareil productif. Les entreprises françaises semblent par ailleurs se caractériser par une moindre capacité à différencier leurs produits sur des critères hors-prix (innovation, savoir-faire, réputation), ce qui les rend plus vulnérables à la concurrence internationale.
- En réponse à ces difficultés, dont les sources sont à la fois diverses et interdépendantes, le rôle de l'État est d'abord de concevoir un environnement favorable au développement des entreprises, au travers de mesures « horizontales » et coordonnées touchant à la fois au coût du travail, aux conditions de financement, à l'environnement juridique et fiscal des entreprises, à la formation scientifique et technique, au soutien à la R&D ou encore aux innovations non technologiques. La mise en place de politiques « verticales » efficaces, destinées à soutenir certaines industries, doit viser à pallier les défaillances de marché propres à chaque secteur (caractère appropriable de la R&D, effet d'entraînement sur d'autres secteurs, difficultés de financement, disponibilité du capital humain, externalités, situation de monopole naturel à réguler, ...).



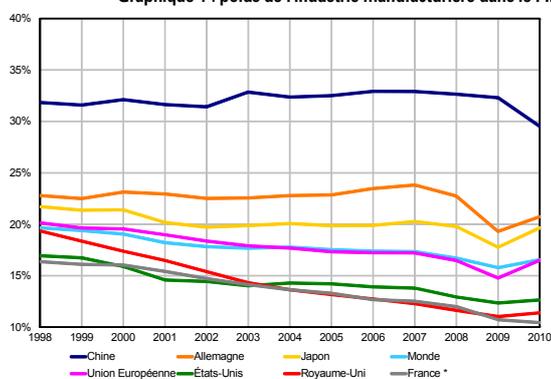
(1) Des travaux menés en lien avec la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ont nourri une partie des réflexions exposées dans ce document.

1. La désindustrialisation de l'économie française pose la question de son impact sur la balance commerciale et sur la croissance du PIB

1.1 La France se désindustrialise plus rapidement que d'autres pays européens

La désindustrialisation, c'est-à-dire la baisse de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée, n'est pas une tendance propre aux économies développées mais bien une tendance mondiale : le poids de l'industrie manufacturière (industries agro-alimentaires comprises¹) dans le PIB mondial s'élevait à 16,7 % en 2010 (dernière année disponible), contre 19,7 % en 1998² (cf. Graphique 1). Comme le montre le travail de Demmou (2010)³, la baisse de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total illustre non seulement l'importance des gains de productivité du secteur manufacturier par rapport à ceux du secteur tertiaire, mais aussi la modification de la structure de demande au profit des services, ou encore le phénomène d'externalisation de certains services auparavant réalisés au sein du secteur manufacturier. Ces facteurs structurels expliquent pourquoi même les pays dont l'industrie est très performante sur les marchés extérieurs - Allemagne et Chine entre autres - ne font que stabiliser le poids de l'industrie dans leur économie sur la période récente.

Graphique 1 : poids de l'industrie manufacturière dans le PIB



Source : Banque Mondiale, World Development Indicators. L'industrie manufacturière inclut ici les industries agro-alimentaires mais exclut les industries extractives, la construction et l'énergie.

* La Banque Mondiale ne fournissant pas les données de l'année 2010 pour la France, ce point est extrapolé à partir du taux de croissance de la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée totale entre 2009 et 2010 selon les données de l'Insee.

Toutefois, le rythme de désindustrialisation diffère selon les pays, ce qui traduit en partie des écarts de compétitivité du secteur industriel face à la concurrence internationale. Dans le cas de la France, bien que les facteurs structurels mentionnés plus haut (gains de productivité plus élevés, déformation de la

structure de demande, externalisation de services) expliquent plus de la moitié des destructions d'emplois industriels sur la période 1980 - 2007, la concurrence internationale semble contribuer de façon croissante aux destructions d'emplois industriels⁴. En témoigne la dégradation de la balance commerciale, passée d'un excédent de 13,3 Md€ en 2003 à un déficit de -32,9 Md€ en 2011 (en excluant l'énergie, le matériel militaire et les denrées agricoles)⁵, qui reflète à la fois les difficultés des industriels français à exporter leurs produits et la dégradation de l'attractivité du territoire français pour les activités de production industrielle. Les entreprises françaises ne sont pas seulement confrontées à la concurrence des pays émergents mais aussi à celle des pays industrialisés, la zone euro représentant environ la moitié du déficit commercial (hors matériel militaire) en 2012.

1.2 Les insuffisantes performances de l'industrie française conduisent à un déséquilibre de la balance commerciale

Le déficit de transactions courantes, qui atteignait -44 Md€ en 2012 (contre un excédent de +19,2 Md€ en 2002) induit un endettement croissant de l'économie française vis-à-vis de l'extérieur. Sans ajustement à la baisse de la demande intérieure, la dégradation des performances à l'exportation de l'industrie française implique soit d'accroître la dette vis-à-vis de l'extérieur, soit de trouver d'autres sources de financement de la consommation importée, puisque l'ajustement par les changes n'est que partiel en raison de l'appartenance de la France à la zone euro. Les sources possibles de financement de la consommation importée sont principalement les exportations de services et les revenus tirés des investissements réalisés à l'étranger⁶. Les services, pour lesquels la France affichait un excédent commercial de +32,6 Md€ en 2012, ne contribuent pour l'instant à financer qu'une partie du déficit de la balance commerciale (46 % en 2012), en raison de leur caractère plus difficilement échangeable. Ces exportations de services sont par ailleurs en partie dépendantes des exportations de biens, et donc du maintien d'une base industrielle pérenne⁷. Les revenus nets tirés des investissements directs à l'étranger (IDE) couvraient quant à eux 45 % du déficit des échanges de biens en 2012⁸.

1.3 En l'absence de gains de productivité dans les services, la baisse de la part de l'industrie pourrait peser sur la croissance à long terme

L'industrie conserve un effet d'entraînement important sur le reste de l'économie, *via* ses consommations intermédiaires. À cet égard, l'Insee fournit un multiplicateur de valeur ajoutée⁹

- (1) Le champ exclut ici les industries extractives, la construction et le secteur de l'énergie (le périmètre retenu correspond aux codes 15 à 37 de la nomenclature internationale standard d'activités (ISIC)).
- (2) Considérer un champ plus large de l'industrie (comprenant l'énergie, la construction et les industries extractives) ne modifie pas ce diagnostic : ce champ élargi de l'industrie représentait 37,9 % du PIB mondial en 1970, 28,7 % en 2000 et 26,3 % en 2010.
- (3) Demmou, L., (2010), « La désindustrialisation en France », *Document de travail de la DG Trésor* n°2010/01.
- (4) Demmou, L., (*op. cit.*).
- (5) Échanges FAB-FAB. Ce déficit a toutefois diminué en 2012 (-18,9 Md€) en raison d'une atonie des importations sur le même champ (+0,1 % entre 2011 et 2012) et d'une progression plus vive des exportations (+3,8 %).
- (6) Parmi les autres postes du compte de transactions courantes, les « transferts courants » (biens, services et capitaux exportés ou importés gratuitement) représentent un déficit de -36,2 Md€ (-15Md€ en 2002) et le poste « rémunérations de salariés » (revenus tirés du travail frontalier / saisonnier) représente, certes, un excédent de 15,5 Md€ en 2012 mais qui n'est pas à la hauteur de l'enjeu.
- (7) Voir Gaulier, G., Millet, E. et Mirza, D., (2010), « Les firmes françaises dans le commerce international de services », *Économie et Statistiques* n°435-436, pp125-147.
- (8) Par convention, on parle d'Investissement Direct Étranger lorsque le seuil de contrôle de l'entité non résidente par l'entité résidente atteint le seuil de 10 %. Les revenus nets tirés des investissements de portefeuille (seuil de détention de l'entité non résidente inférieur à 10 %) représentaient un déficit de -18,3 Md€ en 2012.
- (9) Ce multiplicateur est d'autant plus élevé que le processus de production utilise une part importante de consommations intermédiaires et que celles-ci sont riches en valeur ajoutée et pauvres en importations. Voir Insee, (2012), « Construction aéronautique et construction automobile, deux secteurs qui ont un effet d'entraînement marqué sur le reste de l'économie », *Note de conjoncture de l'Insee*, p.91, Mars.

qui permet de passer, pour le secteur industriel, de sa contribution directe à la croissance de la valeur ajoutée à sa contribution totale. Lorsque le secteur aéronautique (respectivement l'automobile) génère directement une unité de valeur ajoutée, il génère, *via* les consommations intermédiaires produites en France, 4,8 unités de valeur ajoutée (4,1 unités). Ce multiplicateur tombe à 1,5 pour le secteur de commerces et des services. Par ailleurs, la branche industrielle réalisait, en 2011, 76,5 % de la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises, dépenses qui constituent l'un des principaux déterminants des gains de productivité et de la croissance de long terme.

Or, la croissance du revenu par habitant dépend des gains de productivité réalisés dans l'ensemble de l'économie. Sur la période 1978 - 2008, les branches industrielles ont réalisé des gains de productivité plus importants que les autres branches : entre 2000 et 2008, les gains annuels de productivité apparente du travail se sont ainsi élevés à +2,4 % dans l'industrie manufacturière, contre -1,1 % dans la construction et +0,8 % dans les services marchands (l'écart entre industrie et services étant même plus prononcé dans les années 1990)¹⁰. La tertiarisation de l'économie française a d'abord contribué à élever la productivité dans les années 1980, en augmentant le poids

des branches dont le niveau de productivité était relativement élevé (essor des services aux entreprises au détriment de l'agriculture et de branches industrielles peu productives comme le textile et la métallurgie - cf. Schreiber et Vicard, *op. cit.*). Cet effet de structure s'est progressivement estompé durant les années 1990, laissant place à un effet « dynamique ». Les branches à forts gains de productivité (agriculture et certaines branches industrielles) ont décliné au bénéfice de branches dont les gains sont moins dynamiques (services aux particuliers et/ou aux entreprises), ce qui a contribué à ralentir les gains de productivité entre 1990 et 2008. Ces effets dynamiques ont diminué d'environ 0,4 point les gains annuels de productivité dans les années 1990, puis de 0,2 - 0,3 point dans les années 2000. La moindre ampleur des effets dynamiques sur la période récente s'explique par le fait que les gains de productivité des branches industrielles en France tendent eux-mêmes à diminuer depuis le milieu des années 2000.

À l'avenir, la croissance de long terme dépendra donc pour partie de la capacité à développer une activité industrielle à forts gains de productivité mais aussi surtout, au regard de la part actuelle des services dans l'activité, de la capacité à élever la productivité dans les branches de services.

2. Les difficultés des entreprises industrielles françaises face à la concurrence internationale s'expliquent à la fois par une dégradation de leur compétitivité-coût et hors coût

Les déterminants de la compétitivité des entreprises peuvent se décomposer en deux sous-ensembles : la compétitivité-prix, qui résulte de la compétitivité-coût, de l'effort de marge et des taux de change, et la compétitivité hors-prix, qui couvre l'ensemble des facteurs appréciés par l'acheteur mais ne figurant pas dans le prix. Cette dernière est aussi appelée compétitivité hors-coût.

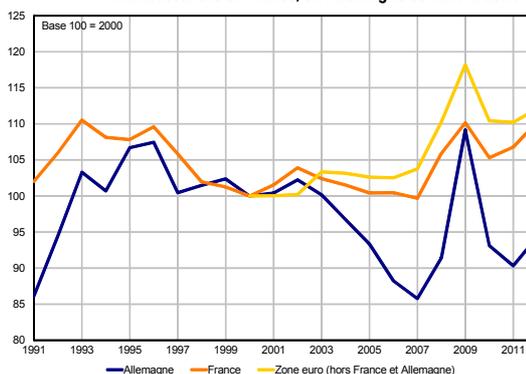
2.1 L'industrie française a subi une hausse plus rapide de ses coûts salariaux unitaires par rapport à l'Allemagne, ainsi qu'une hausse du coût de ses intrants

Depuis le début des années 2000, les coûts salariaux unitaires (CSU) en France, tous secteurs confondus, n'ont pas suivi d'évolution défavorable par rapport à l'Italie ou l'Espagne, et plus globalement par rapport aux autres pays de la zone euro hors Allemagne. En revanche, la compétitivité-coût des entreprises allemandes a suivi, elle, une évolution globalement plus favorable que celle des entreprises françaises, en raison de la modération salariale, à laquelle ont notamment contribué des mesures de flexibilisation du marché du travail outre-Rhin (réformes « Hartz » entre 2003 et 2005). Ainsi, les coûts salariaux unitaires (CSU) ont progressé de 10 % dans l'industrie française entre 2000 et 2012, alors qu'ils ont reculé de 6 % dans l'industrie allemande (cf. Graphique 2)¹¹.

Outre les salaires et cotisations sociales supportés directement, les entreprises industrielles ont également dû faire face à une progression importante du coût de leurs intrants. En 2011, les consommations intermédiaires de services représentaient, pour l'industrie manufacturière française, 15,7 % de sa production en valeur (cf. Graphique 3), soit presque autant

que les coûts salariaux (16,2 %). Cette part des intrants de services a augmenté de 36 % entre 1990 et 2011, essentiellement en raison d'une hausse plus rapide de leur prix relatif (cf. Graphique 4). Cette hausse de leur prix relatif est principalement imputable à des secteurs intensifs en main d'œuvre : Recherche et Développement (R&D), sièges sociaux/conseil de gestion et intérim notamment. Par ailleurs, la part des consommations intermédiaires de biens dans la production industrielle s'est également accrue de 5,2 points de pourcentage entre 2003 et 2008 (pour en représenter 60 % en 2011), essentiellement en raison de la hausse des prix de l'énergie, de la cokéfaction et du raffinage, de la construction et des matériels de transport.

Graphique 2 : évolution des coûts salariaux unitaires (CSU) dans l'industrie manufacturière en France, en Allemagne et dans la zone euro

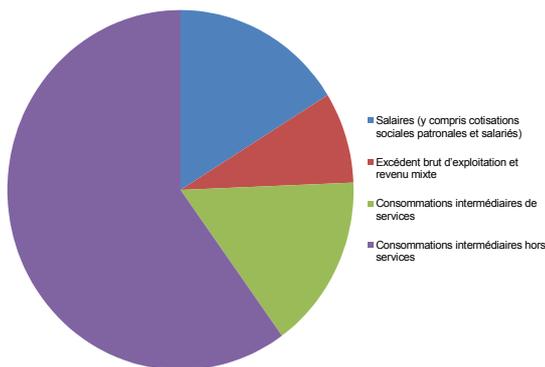


Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

(10) Schreiber, A. et Vicard, A., (2011), « La tertiarisation de l'économie française et le ralentissement de la productivité entre 1978 et 2008 », *Document d'études de la DARES* n°168, juin.

(11) La hausse observée entre 2008 et 2010 était temporaire et principalement liée aux mesures de rétention de main d'œuvre adoptées par les différents pays pour surmonter la crise économique.

Graphique 3 : coûts et marges de l'industrie manufacturières en 2011



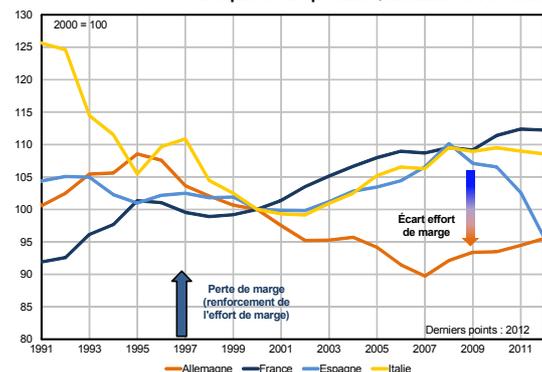
Source : Insee, comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Par ailleurs, les mouvements des taux de change de l'euro ont aussi contribué significativement à l'évolution de la compétitivité-prix des exportations françaises. Au total, de 1999 à 2008, l'appréciation de l'euro aurait renchéri en moyenne de 1 point par an les prix des exportations françaises par rapport aux prix des exportations des principaux pays partenaires¹². La tendance à la dépréciation de l'euro de 2008 à 2012 aurait, à l'inverse, diminué les prix relatifs des exportations françaises de 1 point par an en moyenne.

2.2 Les entreprises françaises ont concédé des efforts de marge relativement importants

Malgré cette hausse de leurs coûts, les entreprises françaises ont maintenu leur compétitivité-prix en concédant des efforts de marge relativement importants (cf. Graphique 5). Parallèlement à la baisse continue du taux de marge dans l'ensemble des branches industrielles depuis le début des années 2000, la part de l'investissement dédié à la modernisation ou l'extension des capacités de production a reculé au profit de la part dédiée à leur simple renouvellement¹³. Ceci a potentiellement contribué à freiner la montée en gamme des entreprises industrielles françaises.

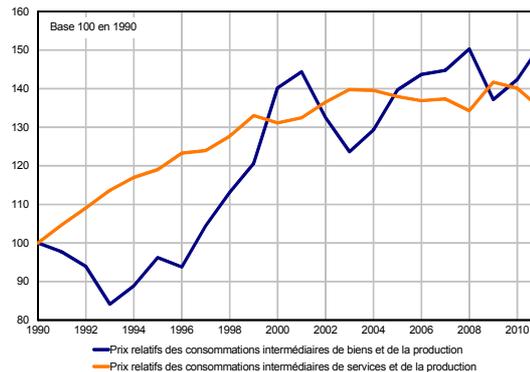
Graphique 5 : efforts de marges (compétitivité-prix / compétitivité-coût) des entreprises européennes (ensemble de l'économie)



Source : DG Trésor.

Lecture : une hausse de la courbe signifie que l'effort de marge des entreprises exportatrices s'accroît.

Graphique 4 : évolution des prix relatifs des consommations intermédiaires par rapport au prix de la production

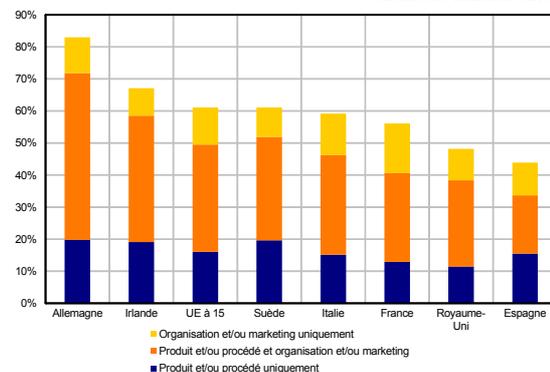


Source : Insee, comptes nationaux, calculs DG Trésor.

2.3 L'industrie souffre d'un déficit de compétitivité hors-prix

La dégradation de la compétitivité-coût peut indirectement affecter la capacité des entreprises à différencier leurs produits sur des critères hors-prix, comme l'innovation, le savoir-faire ou la réputation. Bien qu'il n'existe pas de mesure exhaustive et communément acceptée de la compétitivité hors-prix (cf. Encadré 1), les données disponibles suggèrent que la France affiche des performances relatives moyennes en matière d'innovation. Selon le "Community Innovation Survey" (CIS), la proportion d'entreprises industrielles françaises introduisant une innovation de produit et/ou de procédés sur la période 2008-2010 s'est avérée plus faible que la moyenne de l'UE à 15 (41 % contre presque 50 % - cf. Graphique 6). La dernière édition du tableau de bord de l'innovation établi par la Commission européenne, qui compile un total de 25 indicateurs relatifs aux intrants de la production de la connaissance et ses résultats, place la France au 11^{ème} rang sur 27, avec un score très proche de la moyenne de l'UE à 27.

Graphique 6 : proportion de firmes introduisant une innovation dans l'industrie manufacturière



Source : Community Innovation Survey (CIS) 2010.

Le recours des entreprises françaises à des démarches de différenciation des produits hors innovation semble également insuffisant. Selon l'institut Coe-Rexecode¹⁴, la qualité des produits français est jugée plutôt satisfaisante mais leur

(12) Source : Eurostat, calculs DG Trésor. Les principaux pays partenaires recouvrent ici : pays de l'UE 27 (y compris zone euro), Australie, Canada, États-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Mexique, Suisse et Turquie.

(13) Selon l'enquête de l'Insee sur les investissements dans l'industrie, la part de l'investissement lié au renouvellement des capacités de production est passée de 24 % en 2000 à 29 % en 2012, alors que la part liée à l'extension de ces capacités est passée de 19 % à 13 % sur la même période. La part de l'investissement dédié à la modernisation de l'appareil productif a légèrement reculé entre 2000 et 2011 (passée de 25 % à 23 %) avant de rebondir en 2012 (26 %).

(14) Voir Coe-Rexecode (2013), « La compétitivité française en 2013 », Document de travail n°44. Cet institut demande chaque année à un échantillon d'importateurs européens d'apprécier les produits en provenance de différents pays, sur des critères prix et hors-prix (variété, qualité, délais de livraison, notoriété, design). Les résultats par produits sont assez hétérogènes mais relativement stables d'une édition sur l'autre.

rapport qualité-prix est en revanche jugé plus moyen : autrement dit, à prix équivalents les produits français sont perçus comme de qualité insuffisante pour rivaliser avec les meilleurs.

Ce déficit de compétitivité hors-prix pourrait d'abord s'expliquer par l'écart en matière de dépenses de R&D privée avec l'Allemagne, les États-Unis et le Japon¹⁵ qui s'est accentué depuis le début des années 2000. Cet écart reflète en partie une spécialisation sectorielle de moins en moins favorable en France, où les industries intensives en R&D représentent une part de plus en plus faible de la valeur ajoutée¹⁶. Au sein des industries de moyenne/haute ou de haute technologie, l'écart de dépenses de R&D entre la France et l'Allemagne est concentré sur les entreprises de plus de 1 000 salariés¹⁷, ce qui pourrait à la fois indiquer un nombre d'entreprises de cette taille plus faible en France et/ou un effort de R&D plus faible de leur part.

Par ailleurs, alors que l'industrie se caractérise par des besoins de qualification importants, certains secteurs semblent souffrir d'une moindre attractivité de leurs métiers. Selon l'enquête « besoins en main d'œuvre » menée en 2013 par Pôle Emploi

et le Crédoc, certains secteurs industriels font face à des difficultés de recrutement importantes : par exemple, la proportion de recrutements anticipés comme difficiles s'élèverait à 62 % dans la métallurgie (contre 40 % en moyenne). Au sein de l'industrie, les métiers les plus concernés par les difficultés de recrutement recouvrent notamment les ingénieurs, cadres d'études et fonctions d'encadrement de la R&D ainsi que les ouvriers qualifiés. Ce constat pourrait traduire un déficit de formation pour les métiers des secteurs industriels.

Un mauvais positionnement en termes de compétitivité hors-prix implique non seulement une moindre capacité à capter la demande étrangère, mais également une plus grande sensibilité des exportations à leurs prix (voir Sautard, Tazi et Thubin, *op. cit.*). À cet égard, le meilleur positionnement des entreprises allemandes en termes de compétitivité hors-prix a potentiellement contribué à une moindre vulnérabilité de leurs exportations extra-européennes pendant les phases d'appréciation de l'euro (de 2002 à 2008 et à nouveau en 2013, après une phase plutôt à la baisse entre 2008 et 2013).

Encadré 1 : Définitions et mesures de la compétitivité hors-prix^a

Les performances à l'exportation des pays industrialisés ne s'expliquent pas uniquement par les évolutions de la demande mondiale ou de la compétitivité-prix, mais aussi par des déterminants « hors-prix », tels que la qualité des produits échangés, leur design, l'image de marque ou encore le service après-vente. La littérature économique propose plusieurs méthodes afin d'évaluer la contribution de ces déterminants « hors-prix » aux performances à l'exportation d'un pays donné :

- La première approche consiste à considérer plusieurs indicateurs supposés contenir de l'information sur la compétitivité hors-prix : dépenses de R&D, part de diplômés du 3^{ème} cycle, dépôts de brevets ;
- L'approche économétrique consiste à mesurer la part des exportations qui n'est pas expliquée par les déterminants dits « classiques » des exportations (demande mondiale et indicateur(s) de compétitivité-prix) *via* le résidu des équations ;
- La troisième approche consiste à mesurer, de façon directe ou indirecte, la sensibilité des exportations à leur prix, en faisant l'hypothèse qu'une amélioration de la compétitivité hors-prix devrait se traduire par une moindre élasticité-prix des exportations. Cette élasticité-prix peut être estimée directement par l'économétrie ou indirectement en mesurant la qualité moyenne des exportations (en comparant valeurs unitaires d'exportation et d'importation) à un niveau de produit relativement fin^b.

En suivant cette dernière approche, Sautard, Tazi et Thubin (2014^c) montrent que la sensibilité des exportations de la France à ses prix s'avère médiane par rapport aux principaux pays développés. De plus, la détérioration de la balance commerciale française durant les années 2000 serait en grande partie imputable à des produits dont la dimension « prix » est importante. Le bon positionnement de la France sur les biens pour lesquels la composante « qualité » prédomine n'aurait pas suffi à compenser cette détérioration.

- Les auteurs remercient Philine Schuseil pour sa contribution à l'encadré 1.
- Une autre approche consiste à regarder l'évolution des valeurs unitaires des exportations selon la difficulté des marchés de destination. Si la corrélation est positive, cela signifie que les entreprises domestiques parviennent à se distinguer par la qualité de leurs produits, exportant leurs produits les plus chers (et aussi de meilleure qualité) vers des destinations lointaines sans souffrir des coûts de transports. Le principe théorique a été décrit par Baldwin, R. et Harrigan, J., (2011), "Zeros, Quality, and Space: Trade Theory and Trade Evidence", *American Economic Journal: Microeconomics* 3. Il a été mis en œuvre par Crozet, M., Lalanne, G. et Poncet, S., (2013), "Wholesalers in international trade", *European Economic Review* 58.
- Sautard, R., Tazi, A. et Thubin, C., (2014), « Quel positionnement « hors-prix » de la France parmi les économies développées ? », *Trésor-Éco* n°122.

2.4 L'évolution de la situation financière des entreprises industrielles, en particulier les PMI, est ambiguë

Les entreprises industrielles ont globalement assaini leur situation financière sur les quinze dernières années. En effet, l'évolution de leurs capitaux propres s'inscrit dans la tendance de fond des sociétés non financières, à savoir un renforcement de leurs fonds propres, en particulier pour les petites et moyennes entreprises de l'industrie (PMI). Cette tendance, qui

s'est poursuivie pendant la crise financière, est allée de pair avec une progression du poids de la trésorerie dans le bilan (cf. Graphique 7)¹⁸. Concernant leur endettement financier, il apparaît en ligne avec la tendance de l'activité du secteur manufacturier. Par exemple, les PMI, dépendantes de l'endettement bancaire, présentent un encours de crédit peu dynamique¹⁹, si bien que leur taux d'endettement financier (dettes financières rapportées aux fonds propres) tend à diminuer (cf. Graphique 8).

(15) En 2011, le ratio entre les dépenses intérieures de R&D des entreprises et le PIB s'élevait à 1,42 % pour la France, contre 1,9 % pour l'Allemagne et les États-Unis et 2,61 % pour le Japon (moyenne de l'UE à 15 à 1,31 %).

(16) Voir Houlou-García, A., (2012), « Bien qu'élevé dans chaque secteur, l'effort de R&D des entreprises françaises pâtit d'une spécialisation productive peu favorable », le 4 Pages de la DGCIS n°21, juillet.

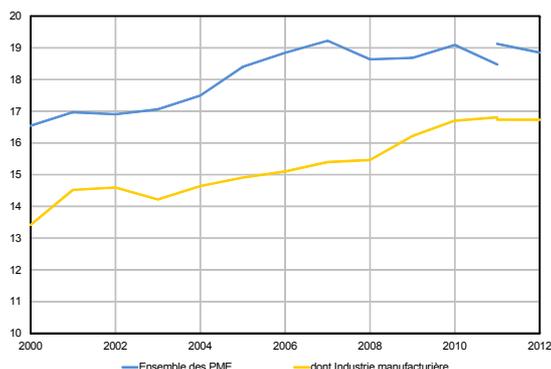
(17) Le Ru, N., (2012), « Un déficit d'effort de recherche des entreprises françaises ? Comparaison France-Allemagne », *note d'information du MÉSRI* n°12.09, juillet.

(18) Voir Cayssials, J.-L. et Servant, F., (2012), « Les PME en France en 2011 : malgré une activité bien orientée, la rentabilité stagne et les structures financières demeurent hétérogènes », *Bulletin de la Banque de France* n°189, 3^{ème} trimestre.

(19) L'encours de crédit mobilisé par les PMI s'est contracté de 4,8 % entre janvier 2006 et juin 2013 selon les statistiques de la Banque de France. La structuration des entreprises sous forme de groupes de sociétés ainsi que le recours à des montages de type Leverage-Buy-Out (LBO) peut néanmoins contribuer à sous-estimer l'endettement des sociétés industrielles, qui transite alors *via* des holdings ou des sociétés civiles immobilières pour certaines difficilement rattachables à un secteur d'activité, et dont l'encours de crédit est en revanche dynamique. Toutes tailles confondues, la contraction plus sensible de l'encours de crédit du secteur (par exemple -4,5 % en rythme annuel en septembre 2013) doit être mise en regard du recours croissant des plus grandes entreprises à l'endettement de marché, qui vient se substituer au crédit bancaire classique.

L'interprétation de cette amélioration de la situation financière est toutefois ambiguë. Elle peut tout d'abord résulter d'un effet de sélection : les entreprises dont la situation financière est la plus dégradée ont une probabilité accrue de faire faillite et de disparaître, ce qui, dans un contexte économique peu favorable, peut mécaniquement diminuer le taux d'endettement global. Ensuite, si l'évolution des encours de crédit suit globalement la tendance de leur activité, il reste difficile d'apprécier dans quelle mesure cette corrélation résulte d'une baisse du besoin en fonds de roulement des entreprises en réponse à une demande moins dynamique ou plutôt d'une offre bancaire moins abondante sur les crédits de court terme, en particulier

Graphique 7 : part de la trésorerie dans le total de bilan des PME et des PMI



Les bilans n'étant pas tous disponibles pour 2012, les données calculées pour les années 2011 et 2012 se basent sur un échantillon constitué par les entreprises présentes les deux années. Ceci explique la rupture avant les deux derniers points de chaque série.

- Le taux d'endettement financier correspond à l'endettement financier rapporté aux capitaux propres. Le taux d'investissement correspond à l'investissement d'exploitation (y compris acquisition par crédit-bail) rapporté à la valeur ajoutée.
- Les auteurs remercient Jean-Pierre Villette (Observatoire des entreprises, Banque de France) pour avoir fourni les données des graphiques 7 et 8.

3. Quelle politique industrielle pour la France ?

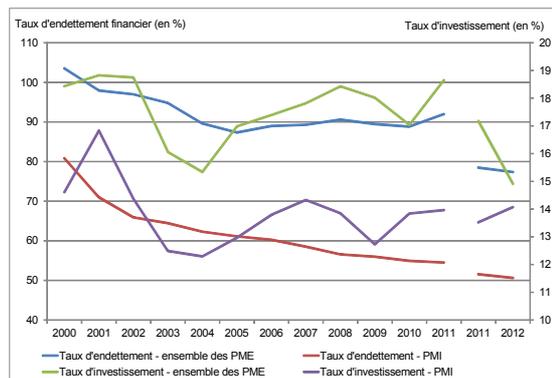
3.1 La nécessité de politiques publiques complémentaires et coordonnées

Ce diagnostic sur les sources de difficultés des industriels français montre tout d'abord la nécessité d'un ensemble de politiques publiques complémentaires et coordonnées, dont le champ dépasse largement le seul secteur manufacturier. Par exemple, les politiques visant à améliorer la compétitivité-coût du secteur industriel doivent porter sur l'ensemble de ses intrants (salaires, biens, services) et n'excluent pas de s'intéresser à des secteurs plus lointains : les mesures contribuant à réduire les dépenses des ménages (coûts de l'immobilier, services aux ménages) pèsent indirectement sur les négociations salariales et peuvent conduire à des effets de deuxième tour sur les coûts de production industrielle. De la même façon, les déterminants de la montée en gamme des industriels et de leurs efforts d'innovation sont multiples et impliquent des horizons différents : d'un côté, la capacité des industriels à engager des investissements et des programmes de recherche dépend à court terme de leurs marges, et donc notamment de leur compétitivité-coût ainsi que des conditions de financement ; de l'autre, des mesures ciblées sur la compétitivité hors-prix sont nécessaires pour pérenniser le tissu industriel à long terme et rendre les exportateurs moins sensibles aux évolutions des coûts et du change (rapprochement entre laboratoires publics et entreprises, incitations pour les activités de

recherche, diffusion de bonnes pratiques organisationnelles (« lean management »), recours au design, à la robotique ou au numérique).

Dans l'industrie. De la même façon, la stagnation, voire le recul, du taux d'investissement qui s'observe chez les PMI²⁰ malgré l'assainissement de leur situation financière peut autant traduire un certain attentisme dans un contexte économique dégradé que des difficultés d'accès aux financements, notamment pour les entreprises les plus innovantes et dynamiques. À cet égard, les différentes enquêtes disponibles sur les conditions d'accès au financement des entreprises (dettes et fonds propres²¹) montrent des résultats plutôt satisfaisants pour ce qui concerne les entreprises françaises, notamment en comparaison internationale.

Graphique 8 : taux d'endettement financier et taux d'investissement⁹ des PME et des PMI⁹



Source : Banque de France, base FIBEN.

recherche, diffusion de bonnes pratiques organisationnelles (« lean management »), recours au design, à la robotique ou au numérique).

Dans ce contexte, le premier rôle des pouvoirs publics est d'assurer un cadre favorable au développement des entreprises, améliorant l'ensemble de leurs facteurs de compétitivité et favorisant la prise de risques. Ces politiques dites « horizontales » (dans la mesure où elles ne bénéficient pas à un secteur particulier) portent notamment sur le fonctionnement du marché du travail et le processus de formation des salaires, l'amélioration des compétences (capital humain), le financement des entreprises, l'innovation, le degré de concurrence au sein de chaque secteur²² ou encore la simplification de l'environnement réglementaire. Par exemple, de par leur plus forte exposition à la concurrence internationale, les entreprises industrielles éprouvent un besoin accru de flexibilité pour adapter l'outil de production et l'organisation aux évolutions de la conjoncture : elles bénéficient à ce titre des mesures permettant d'ajuster la durée de travail aux volumes d'activité (annualisation du temps de travail, chômage partiel, accords de maintien dans l'emploi) ou consistant à limiter les coûts d'ajustement liés à la réorganisation de leur main d'œuvre. Dans ce contexte, des politiques de formation plus efficaces peuvent permettre aux salariés de maintenir ou d'accroître leur qualification, et d'être mieux protégés face à des chocs

(20) Voir Cayssials, J.-L. et Servant, F., (*op. cit.*).

(21) Voir les résultats de l'enquête trimestrielle de la Banque de France auprès des PME et ETI sur leur accès au crédit en France et de l'enquête semestrielle de la BCE sur l'accès au financement des PME en zone euro (SAFE) pour ce qui concerne la dette et les statistiques produites par l'EVCA (*European Private Equity and Venture Capital Association*) pour ce qui concerne le capital-risque.

(22) L'État doit en particulier veiller à ce que les entreprises ne parviennent pas à créer et maintenir des rentes au détriment de l'innovation de leur secteur, ces rentes pouvant par ailleurs accroître le coût des intrants des autres secteurs de l'économie.

macroéconomiques ou sectoriels (« flexi-sécurité »). L'allègement des charges administratives et obligations légales des entreprises doit parallèlement contribuer à stimuler les initiatives individuelles. Enfin, l'horizon de temps long qui caracté-

rise certains investissements (conception d'un nouveau médicament, nouveau modèle automobile) accroît la nécessité d'un cadre réglementaire et fiscal relativement stable, afin que les entreprises puissent planifier leurs décisions.

Encadré 2 : Justification économique des aides aux entreprises

Bien que les interventions de l'État bénéficiant au secteur privé trouvent des justifications très diverses, elles visent le plus souvent à pallier deux types de défaillances de marché (qui se recoupent dans de nombreux cas) :

- Le bénéfice social de certaines actions dépasse leur rendement privé : production de connaissances, formation des salariés ou encore embauche d'individus éloignés de l'emploi. Les entreprises ne valorisant ces actions qu'à hauteur des bénéfices qu'elles en tireront directement, il existe un risque de sous-investissement dans la R&D et le capital humain dommageable pour l'économie dans son ensemble.
- Il existe des asymétries d'information entre agents économiques (entre prêteurs et emprunteurs, entre producteur et consommateur, entre cédant et repreneur d'une entreprise, entre salarié et employeur) qui conduisent à un fonctionnement sous-optimal de l'économie : sous-financement d'activités viables d'un point de vue socio-économique mais jugées trop risquées par les investisseurs ; internationalisation des entreprises limitée en raison des risques d'impayés ; manque de repreneurs d'entreprises du fait des risques associés ; moindre volonté des employeurs à former leurs salariés, en raison du risque que le salarié quitte la société peu de temps après sa formation, etc.

Tableau 1 : Justification économique de certains dispositifs récents

Dispositifs	Objectifs	Horizontal / Vertical	Justifications économiques
Banque Publique d'Investissement (BPI)	Favoriser le financement de segments d'activité mal couverts par le marché privé (innovation, entreprises à fort potentiel)	Horizontal	Asymétries d'information entre prêteurs et emprunteurs (conduisant à un rationnement du financement sur des projets rentables mais jugés excessivement risqués)
Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE)	Alléger le coût du travail des entreprises	Horizontal	Réduction du coin fiscal-social (« tax wedge ») sur le travail peu et moyennement qualifié
Crédit d'Impôt Recherche (CIR)	Soutenir les dépenses de R&D des entreprises	Horizontal	Externalités positives liées à la production de connaissances (rendement social supérieur au bénéfice privé)
Accord National Interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 / loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013	- Permettre aux entreprises d'adapter plus facilement leur masse salariale aux évolutions du marché - Améliorer le dialogue social au sein des entreprises afin de permettre une meilleure anticipation des mutations économiques	Horizontal	- Coûts de transaction liés aux ajustements de la masse salariale - Modérer le risque de destruction irréversible d'activité / capital humain en cas de difficultés conjoncturelles
Accord National Interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 sur la formation professionnelle	Développer les compétences et les qualifications des salariés pour favoriser leur évolution professionnelle	Horizontal	Asymétrie d'information entre salarié et employeur (conduisant à un sous-investissement dans le capital humain)
Assurance-crédit à l'exportation	Assurer les entreprises contre le risque de non-paiement d'un client étranger	Horizontal	Asymétrie d'information entre producteur et consommateur (risque d'impayé), partie du risque-pays non assurable par le secteur privé
Programme Investissements d'Avenir (PIA), Commission « Innovation 2030 »	Financer des secteurs / technologies à fort potentiel	Vertical	- Effets d'entraînement (« spillovers ») sur le reste de l'économie -Asymétries d'information entre prêteurs et emprunteurs (en cas d'avances remboursables ou de prise de participation)
« 34 plans de reconquête industrielle »	Favoriser l'émergence de secteurs / technologies à fort potentiel et impliquant des compétences multiples	Vertical	Coûts de transaction entre acteurs d'une même filière et/ou entre les acteurs de filières différentes
Pôles de compétitivité	Soutenir des coopérations de R&D pour la mise sur le marché de produits innovants	Vertical	Externalités positives associées au renforcement de la concentration géographique des activités et des coopérations entre les acteurs de la R&D (« effets d'agglomération »).

Source : DG Trésor.

3.2 Des politiques pour promouvoir l'industrie

L'État peut également intervenir pour organiser les filières industrielles ou promouvoir certaines technologies. La justification économique de ces interventions repose sur l'existence d'effets d'entraînement (« spillovers ») de certains secteurs sur l'ensemble de l'économie ou d'asymétries d'information entre prêteurs et emprunteurs²³, expliquant que certains secteurs ne parviennent pas à financer des projets de long terme pourtant viables d'un point de vue socio-économique. En France, cette politique de projets industriels initiés par l'État s'est notamment développée durant l'après-guerre, dans un contexte de reconstruction et de rattrapage du retard technologique par rapport aux États-Unis.

Au regard des évolutions rapides que connaissent les sociétés modernes, il est aujourd'hui difficile d'identifier les nouveaux produits ou nouvelles technologies qui émergeront dans les années à venir. Cela nécessite dans un premier temps un travail d'anticipation des besoins futurs et nouveaux de la population.

Les politiques de filières peuvent, à ce titre, constituer une enceinte de dialogue entre l'État et les entreprises. En terme de technologie, à la différence des économies en phase de rattrapage, qui peuvent répéter les choix industriels des pays les plus avancés (situation dans laquelle se trouvait la France lors des « trente glorieuses »), les pays à la frontière technologique doivent repousser les limites des connaissances disponibles et manquent de visibilité sur les technologies qui seront les plus pertinentes, ce qui implique souvent l'exploration de multiples trajectoires. Dans ce cas de figure, une démarche de type « bottom-up », consistant à laisser les entreprises sélectionner les technologies les plus prometteuses tout en garantissant le cadre nécessaire à leur développement, apparaît pertinente. Le rôle de l'État est alors, d'une part, d'organiser un cadre favorable au développement des entreprises, d'autre part, de mettre en place une gouvernance adaptée pour soutenir les meilleurs projets, à l'instar des procédures mises en place dans le cadre du Programme Investissements d'Avenir (appels

(23) Découlant par exemple d'incertitudes majeures empêchant des investissements privés à long terme.

à projets nationaux, évaluation par des jurys internationaux et des experts).

L'interconnexion croissante entre les différentes filières (et notamment entre industrie et services) et l'internationalisation des chaînes de valeurs constituent également des enjeux importants pour la politique industrielle. Le secteur automobile illustre bien l'interconnexion entre des filières différentes : concevoir de nouveaux véhicules implique aujourd'hui non seulement de maîtriser l'électronique embarquée, mais aussi de proposer de nouveaux services liés à la mobilité (location, stationnement) ou encore d'améliorer les batteries existantes pour des véhicules propres. Dans ce contexte, les pays les plus aptes à relever les nouveaux défis technologiques et industriels ne sont pas nécessairement ceux qui concentrent leurs moyens sur un nombre délimité de technologies et de secteurs, mais plutôt ceux qui entretiennent leurs compétences dans plusieurs domaines et savent gérer la complexité²⁴. Cette logique plus partenariale de l'innovation souligne l'importance de la mise en place de « clusters » (à l'instar des pôles de compétitivité), qui consistent en des rapprochements d'entreprises de secteurs et/ou de tailles différentes afin de favoriser les coopérations industrielles et faciliter l'émergence d'innovations impliquant des compétences multiples. Par ailleurs, l'internationalisation des chaînes de valeur peut conduire à

fragiliser les dispositifs publics de soutien à l'industrie, une partie des gains pouvant être captés par des segments de la chaîne de production localisés à l'étranger. À ce titre, les politiques de filières permettent aux acteurs de mieux appréhender l'ensemble de la chaîne de valeur et de se positionner sur les segments les plus porteurs.

Les interventions de l'État doivent de manière générale viser à corriger des défaillances de marché, c'est-à-dire les cas où l'absence d'intervention publique aboutirait à une situation sous-optimale pour la collectivité (cf. Encadré 2). *A contrario*, ces interventions doivent éviter de se substituer à des actions privées, sous peine d'inefficacité de la dépense publique (mauvaise allocation des ressources, risque d'effet d'aubaine²⁵). Par exemple, lorsqu'une aide pour les activités de R&D n'est pas conditionnée à l'appartenance à un secteur donné (cas du crédit d'impôt en faveur de la recherche - CIR), son objectif est de limiter un risque de sous-investissement global dans la R&D, lié au fait que les entreprises ne valorisent ces investissements qu'à hauteur de leurs bénéfices privés. À l'inverse, lorsqu'elle est attribuée à des secteurs spécifiques (dans le cadre du Programme Investissements d'Avenir), elle vise plutôt à tenir compte des effets positifs que le développement de ces secteurs peut avoir sur le reste de l'économie (levée de verrous technologiques²⁶, gains de productivité).

Guillaume FERRERO, Alexandre GAZANIOL, Guy LALANNE

(24) Voir Hausmann, R., Hidalgo, C.A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., Simoes, A., et Yildirim, M.A., (2011), "The Atlas of Economic Complexity : mapping paths to prosperity", observatory of economic complexity. Les auteurs défendent l'idée que la « complexité économique » est un facteur durable de croissance économique. Un pays est dit « complexe » quand il peut exporter une grande variété de produits que peu de pays dans le monde sont capables de produire.

(25) On parle d'effet d'aubaine lorsque la mise en œuvre d'une politique publique conduirait au même résultat que l'absence d'intervention de l'État. Par exemple, les aides financières ciblant des entreprises en bonne santé risquent de s'avérer inefficaces dans la mesure où le secteur financier aurait de toute façon privilégié ces entreprises dans sa politique d'octroi de crédit.

(26) On peut citer comme exemples le projet de véhicule consommant deux litres aux 100 kilomètres ou les avancées dans les nanotechnologies, qui trouveront des applications dans de nombreux secteurs d'activité (communication, santé, énergie).

Éditeur :

Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère du Commerce Extérieur

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Janvier 2014

n°123. Économies émergentes : vers une croissance durablement moins soutenues qu'avant crise
Cristina Jude, Sylvain Bailhache

Décembre 2013

n°122. Quel positionnement « hors-prix » de la France parmi les économies avancées ?
Romain Sautard, Amine Tazi, Camille Thubin

Novembre 2013

n°121. Internationalisation du yuan : une stratégie à pas comptés
Cristina Jude et Jean Le Pavec

Octobre 2013

n°120. Un budget pour la zone euro
Nicolas Caudal, Nathalie Georges, Vincent Grossmann-Wirth, Jean Guillaume, Thomas Lellouch, Arthur Sode

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère du Commerce Extérieur.