



MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



# Les Clefs du Trésor

# Quels enjeux pour la politique industrielle en 2025?

**Le Monde**

## Covid-19 : faut-il libérer les brevets des vaccins pour en produire plus ?

Face à l'urgence sanitaire, l'idée de s'affranchir des contraintes de la propriété intellectuelle fait son chemin, mais se heurte à plusieurs obstacles.

 Institut national de la statistique  
et des études économiques  
**Insee** Mesurer pour comprendre

## Éclairage - La guerre en Ukraine amplifie les difficultés d'approvisionnement dans l'industrie et la construction

**Le Monde**

## La Chine talonne les Américains dans la course à l'intelligence artificielle

Alors que Donald Trump a annoncé 100 milliards de dollars d'investissements, les start-up chinoises peuvent compter sur la créativité d'ingénieurs bien formés et le soutien des autorités.

**BBC**

## Trump says tariffs coming on steel and aluminium

**Le Monde**

## Le décrochage économique de l'Europe, piégée par les technologies

« L'Europe décroche » (1/6). En septembre, l'ancien président du conseil italien Mario Draghi remettait un rapport alarmiste sur la perte de compétitivité européenne. Au cœur de ce constat, l'incapacité de l'Europe à se saisir des technologies du XXI<sup>e</sup> siècle.

Direction générale du Trésor

## « Enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone »

# 1. Politiques industrielles ciblées ou transversales ?

# Interventions verticales et horizontales

La politique industrielle vise à influencer sur la structure productive de l'économie :

- Les interventions verticales soutiennent un secteur en particulier : subventions, création de champions.
- Les interventions horizontales cherchent à créer un environnement favorable au développement de l'ensemble des entreprises : aides transversales à l'innovation, compétences, cadre fiscal et réglementaire.

➔ Objectifs traditionnels : s'industrialiser ou devenir leader sur certains secteurs (par exemple avec des champions nationaux en France ou la création d'un tissu industriel).

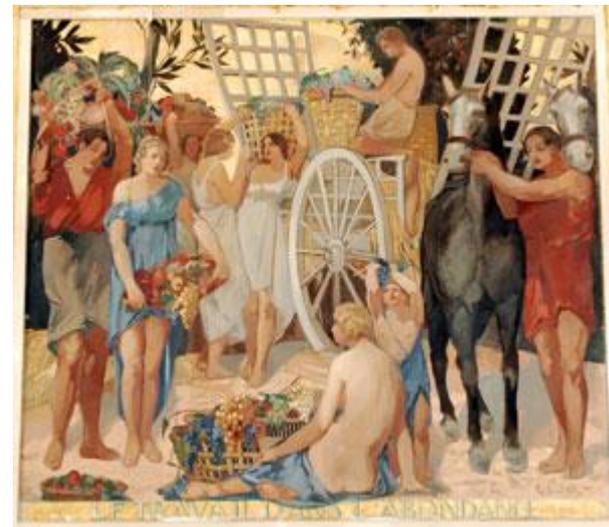
## « *The best industrial policy is none at all* » (Gary Becker, 1985)

Dans les années 1980, un nouveau consensus se forme sur les limites des politiques industrielles verticales :

- Absence d'avantage informationnel de l'Etat
- Risque de capture
- Distorsions de concurrence
- Risque de course aux subventions

On observe un renforcement du cadre international, limitant les politiques industrielles :

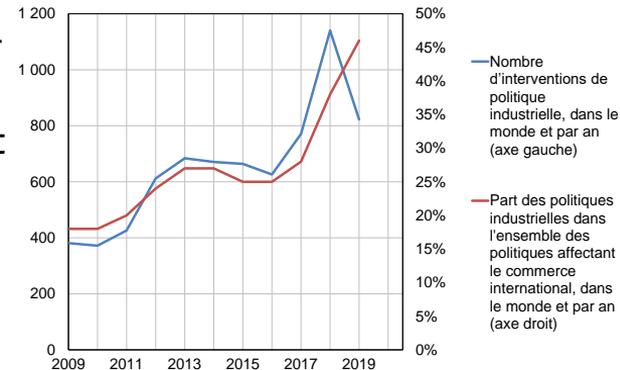
- Politique de concurrence en Europe
- Uruguay Round et création de l'OMC
- Internationalisation des entreprises



# Retour en grâce des interventions sectorielles

Depuis 2010, des évolutions mondiales et un contexte changeant :

- Crises et difficultés d'approvisionnement en 2020-2021
- Concurrence déloyale chinoise : les aides versées entre 2005 et 2019 atteignent environ 5 % du PIB (Chimitz 2019)
- *Inflation Reduction Act* : non-respect du droit OMC (+ blocage américain)
- Impératif climatique



Source : Juhasz et al 2023

➔ Le nombre d'interventions nouvelles de politique industrielle au niveau mondial est passé de 381 en 2009 à 823 en 2019

Les politiques industrielles sont aujourd'hui de plus en plus mobilisées pour poursuivre trois objectifs : (i) **la croissance et la compétitivité** ; (ii) **les transitions écologiques et numériques** et (iii) **l'autonomie stratégique et la souveraineté**.

## 2. En France, une mobilisation historiquement forte de la politique industrielle

# Des années 1960 au milieu des années 80, les grands projets ont constitué le cœur de la politique industrielle française

- Au sortir de la guerre, objectif de sécurité et de performance économique
- Grands projets : politiques d'innovation dirigée, qui concentrent des moyens financiers et scientifiques pour faire émerger certaines technologies
- Caractéristiques :
  - Concentré sur de grandes entreprises (« champions nationaux »)
  - Relations étroites avec les agences de financement et les institutions publiques de recherche
  - Intervention de l'État via la commande publique et des crédits à taux réduits



# Exemples de grands projets

## Airbus



- Créé en 1970 par la France et l'Allemagne – bénéfiques qu'à partir de 1991
- Une aide de l'Etat via des avances remboursables en cas de succès commercial et la commande publique



**Succès**

*Définition des objectifs, des programmes et de leur réalisation par les industriels du secteur, et non par les États*

## Le nucléaire



- Dès 1952, une 1ère phase centrée sur la R&D, qui a permis l'émergence d'un réseau d'entreprises et de compétences
- En 1969, un choix technologique fort, au profit d'une technologie américaine



**Succès**

*Une planification forte par EDF, une limitation de la concurrence étrangère et un passage de commandes en série*

## Le plan Calcul



- Un volet industriel et un volet recherche et formation
- Des subventions à la R&D et des incitations à acheter français dans le secteur public
- Un arrêt en 1975



**Échec**

*Un positionnement technologique inadapté et une trop forte concentration des aides sur un petit nombre de grands acteurs*

# Dès les années 70, la politique industrielle française se diversifie et s'adapte au contexte de mondialisation

## Une politique verticale qui évolue

- Dans les années 70, logique des grands projets complétée par les contrats de développement, qui promeuvent la diversification des grands groupes via une coopération avec l'État
- Des interventions sectorielles centrées sur l'innovation et à l'échelle européenne

## Une horizontalisation des soutiens

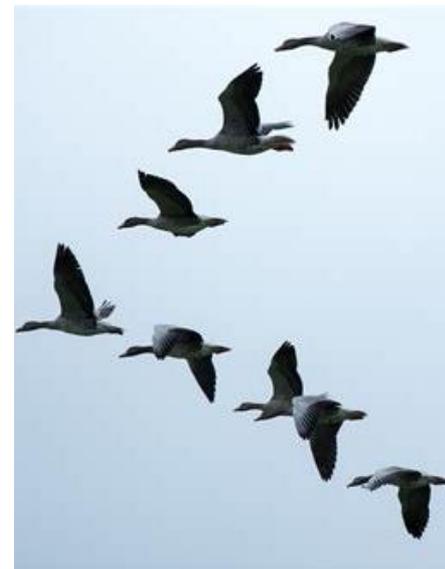
- Abandon des grands projets au milieu des années 80, justifié par les règles de concurrence européennes et l'internationalisation des entreprises, qui font perdre leur efficacité aux politiques centralisées
- Privatisation et mise en concurrence des champions nationaux
- Création du CIR en 1982

# 3. A l'étranger, différents paradigmes de politique industrielle

# Les modèles asiatiques: une politique de rattrapage

Les politiques industrielles au Japon, en Corée du Sud, et en Chine, ont historiquement partagé des caractéristiques communes :

- Un positionnement progressif sur des secteurs haute technologie
- La mobilisation d'un mix d'instruments, avec conditionnement notamment à l'export
- Des mesures protectionnistes temporaires
- Une politique technologique s'appuyant sur les transferts internationaux, et un renforcement progressif de la base de recherche et de technologie



# En Europe: trois exemples de modèles



## Royaume-Uni: l'abandon de la politique verticale

- Après la seconde guerre mondiale, une politique des champions nationaux aux résultats mitigés
- Le tournant de 1979 : l'accent est mis sur la politique industrielle horizontale et le soutien à l'innovation



## Allemagne (RFA): une politique horizontale et collaborative

- L'Etat fédéral se concentre sur l'amélioration des conditions cadres
- Une politique industrielle déconcentrée : le retrait de l'Etat fédéral au profit des Länder et des organisations professionnelles



## Finlande: le soutien au TIC et à l'innovation

- A partir des années 1980, une politique d'innovation forte dans le secteur des TIC
- L'horizontalisation progressive de la politique d'innovation, qui cible tout le cycle de l'innovation

# Etats-Unis : le soutien fort à l'innovation

Les Etats-Unis combinent un soutien fort à quelques secteurs stratégiques et la mise en place d'un environnement favorable à l'innovation de rupture :

- Après la seconde guerre mondiale, la structuration d'agences fédérales dans les secteurs stratégiques renforce une base de recherche et de technologie déjà développée
  - ➔ La « DARPA » catalyseur d'innovations de rupture devenu un modèle à l'international
- A partir des années 1980, le soutien au transfert technologique s'intensifie avec l'évolution du cadre de la propriété intellectuelle (e.g. *Bayh-Dole Act*), et la mise en place de soutiens financiers (e.g. *Small Business Innovation Research*)



# 4. Que retenir de ces politiques sectorielles ?

# L'analyse historique permet d'identifier 4 facteurs de succès

## L'existence de débouchés crédibles

- Marché public : soutien à l'émergence du secteur via la commande publique (ex : nucléaire, TGV)
- Marché diffus : importance de l'identification de segments porteurs
- Risque d'inefficacité de la politique industrielle en l'absence de débouché crédible (ex : Concorde)

1

## Un cadre exigeant et une mise en concurrence

- Mettre en concurrence avant et durant le soutien
- Ne pas privilégier les seuls acteurs économiques influents
- Conditionner le soutien aux performances (ex : export en Corée)

2

## Le rôle de la neutralité technologique

- Repousser les choix technologiques à une phase aval du développement
- Baser les choix autant que possible sur des critères commerciaux (ex : nucléaire avec un choix de technologie américaine)

3

## Le rôle de l'écosystème de recherche et des conditions cadres

- Écosystème de financement
- Qualité de la recherche et de la formation
- Réglementation
- Écosystème de recherche et d'entreprises

4

# Nos dernières publications

## Trésor Eco n°357

« **Les migrations internes, une partie intégrante du modèle économique chinois** »

*Louis BERTRAND, Thomas CARRÉ, Flore GAUMONT, Christian GIANELLA*

## Trésor Eco n°356

« **Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024** »

*Loïc JANIN, Christophe TOUSSAINT*

## Trésor Eco n°355

« **Retour sur les prévisions économiques du Gouvernement pour 2023 et 2024** »

*Lorraine CHOUTEAU, Yannis MESSAOUI, Gaëlle PECRESSE*

# Merci de votre attention

[www.tresor.economie.gouv.fr](http://www.tresor.economie.gouv.fr)

