

Sous la direction de  
Jean-Louis Levet

# Concrétiser l'ambition industrielle

# Concrétiser l'ambition industrielle

Sous la direction de  
Jean-Louis Levet

## AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Avec la participation des membres du groupe « Production » :  
Elsa Chabannes, Marc Deluzet, David Dornbusch, Blaise Gonda,  
Sylvain Herberg, Anne-Claire Jarry-Bouabid, Laurent Joudon,  
Jean-Pierre Moussy, Franck Paoli, Jean-Noël Vieille

## SOMMAIRE

<b>Avant-propos</b> .....	7
<b>De nombreuses initiatives pour le redressement industriel</b> .....	13
De nouveaux outils perfectibles pour mettre en œuvre ces réformes .....	19
Les outils existants : un manque de complémentarité et des résultats inégaux .....	20
Deux outils clés de politique industrielle : l'APE et la BPI	26
<b>Le volet fiscal du redressement productif : surmonter l'émiettement des outils et des décisions</b> .....	47
La fiscalité au service de l'investissement : la France au regard des autres pays développés .....	48
Des mécanismes de soutien aux PME .....	54
Nos propositions .....	56
<b>Le volet social de la réindustrialisation : des premières avancées à amplifier</b> .....	59
La politique sociale du gouvernement depuis mai 2012 : de nombreux outils à mobiliser au service de l'investissement .....	59
Quelle évaluation tirer de cette action ? .....	62
Des résultats qui se font attendre .....	66

**Un terrain privilégié pour l'action de l'État-stratège  
et pour le redressement productif : l'énergie** ..... 69

**Une nouvelle étape : le pacte de responsabilité,  
un ajustement contraint** ..... 77

Une démarche classique fondée sur la baisse des coûts  
et une préférence pour l'emploi peu qualifié ..... 77

Pacte de responsabilité et mobilisation des acteurs :  
une indispensable co-responsabilité ..... 84

Un mouvement continu de concurrence fiscale et sociale  
dans lequel la France rentre à son tour ..... 88

Quelques premiers résultats sur lesquels s'appuyer ..... 90

**Perspectives et propositions : retrouver la référence  
du pacte productif et proposer une vision mobilisatrice  
pour le pays** ..... 95

*Annexe :*

*Six orientations pour un nouveau modèle de production* .... 101

## AVANT-PROPOS

La question politique à laquelle est confronté notre pays est la suivante : les États ont-ils encore face au marché le pouvoir d'endiguer la désindustrialisation dévastatrice qui est à l'œuvre depuis plusieurs décennies et s'accélère au cours de la période récente ? La réponse est oui.

Le pacte productif était ainsi au cœur du programme économique du candidat François Hollande. Depuis son élection à la présidence de la République, le nouveau gouvernement socialiste est à pied d'œuvre et a donc fait du « redressement industriel » la condition de la sortie de

**Jean-Louis Levet** est économiste, essayiste, spécialiste des questions industrielles. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et a notamment co-dirigé *Réindustrialisation, j'écris ton nom* (Fondation Jean-Jaurès, mars 2012).

crise. Les défis sont tels qu'aujourd'hui seule la mise en œuvre d'un projet de développement durable par la production peut permettre à la France et à l'Europe de sortir de la crise par le haut.

Alors que de nombreuses initiatives, mesures et dispositifs ont été mis en place depuis juin 2012, comment peut-on évaluer l'action gouvernementale en matière industrielle ? Où en est-on des ambitions affichées lors de la campagne des élections présidentielles et qu'en est-il des réalisations, presque deux ans plus tard ? Comment poursuivre l'action et concrétiser l'ambition industrielle qui anime la gauche ?

Par le passé, la France a su se doter d'une vision de son développement industriel et des outils nécessaires à sa mise en œuvre. Puis, après trois décennies d'un non-choix en faveur de la production de la part d'une grande partie de nos élites, fascinées successivement par les modes de « la société post-industrielle » dans les années 1980, de la « nouvelle économie » dans les années 1990

et de « l'entreprise sans usines » depuis le début des années 2000, il a fallu une crise sans précédent pour que la question industrielle revienne au cœur du débat public. Quant à l'Europe, durant la même période, elle est la seule à faire le choix idéologique du marché unique et de la concurrence comme une fin en soi, du renoncement à toute ambition technologique et industrielle, tout en poursuivant l'élargissement avant l'approfondissement et la réalisation de l'euro, sans gouvernement économique.

Depuis le milieu des années 2000, puis à partir de 2008, la France prend enfin des initiatives successives destinées à stopper dans l'urgence et donc sans grande cohérence son hémorragie industrielle. À partir de 2010, un ambitieux « programme d'investissements d'avenir » issu des travaux d'une commission présidée par Alain Juppé et Michel Rocard, mobilisant 35 milliards d'euros (27 sont engagés à l'été 2012), est amorcé dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur et cible des domaines d'activités à forte valeur ajoutée (numérique, développement durable, santé, transports).

Mais pour répondre aux enjeux gigantesques auxquels le pays est confronté, il s'agit de mettre au cœur de l'action gouvernementale en matière économique et sociale la question de la réindustrialisation. Telle est l'ambition de la gauche.

Quatre grands volets doivent être mobilisés dans le même temps :

- le redressement industriel *via* la régénération du tissu productif, qu'il soit en difficulté momentanée, en reconversion, ou en devenir : il est en cours, mais il manque encore une cohérence stratégique d'ensemble, tant au niveau de la succession de mesures mises en place que des outils ;
- une fiscalité en faveur de l'investissement, qui est un chantier à part entière d'une stratégie industrielle : il est encore temps de surmonter la dissémination des actions ;
- le volet social conçu comme une partie intégrante de la politique à l'égard des activités productives ; c'est probablement dans le domaine du dialogue social que

l'adéquation entre le programme présidentiel et les réalisations est la plus forte, bien que les premières avancées soient à amplifier ;

- enfin le pacte de responsabilité, annoncé le 14 janvier dernier, fondé sur une démarche classique de baisse des coûts ; un ajustement nécessaire, mais qui ne doit pas être considéré comme l'élément majeur de la réindustrialisation, sous peine de privilégier le court terme avec une préférence pour l'emploi peu qualifié, au détriment d'une stratégie industrielle de long terme, de montée en qualité et de spécialisation.

Pour chacun de ces quatre domaines, nous faisons des propositions et suggérons dans certains cas des réorientations et des choix stratégiques forts, afin que l'ambition industrielle se concrétise, alors que s'engage la seconde partie du quinquennat.

## **DE NOMBREUSES INITIATIVES POUR LE REDRESSEMENT INDUSTRIEL**

Depuis vingt mois, le gouvernement a décidé et mis en place successivement, en obtenant l'aval du Parlement lorsque c'était nécessaire :

- une loi de sécurisation de l'emploi,
- un pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi,
- un plan d'investissement de 12 milliards d'euros concernant les investissements d'avenir (PIA2), s'ajoutant aux 35 milliards de la phase précédente,
- 34 plans de reconquête industrielle,
- une loi sur la consommation,
- une loi de séparation des activités bancaires,
- une loi sur l'économie sociale et solidaire,
- un plan pour l'innovation avec sept ambitions fortes<sup>1</sup>,

---

1. Stockage de l'énergie, recyclage des matières (métaux rares), valorisation des richesses marines, protéines du végétal et chimie du végétal, médecine individualisée, « *silver économie* », valorisation des données massives (*big data*) ; cf. rapport de la Commission « Innovation 2030 », présidée par Anne Lauvergeon, octobre 2013.



- un plan pour le commerce extérieur doté de quatre priorités (« mieux se soigner », « mieux vivre en ville », « mieux se nourrir », « mieux communiquer »), afin de coupler au mieux l'offre commerciale française à la demande des pays,
- une refonte de différents dispositifs d'aide : à l'innovation, à l'exportation, au financement des petites et moyennes entreprises (PME) – PEA-PME, modification des règles d'amortissement fiscal des investissements dans les PME, etc.,
- l'expérimentation d'une « relation de confiance » avec les entreprises (pas de contrôle fiscal *a posteriori* en contrepartie d'un dialogue et d'engagements pris *a priori*).

A cela s'ajoutent des plans ponctuels, destinés à remédier à des situations territoriales dégradées (Marseille, Bretagne, Lorraine, etc.). Celles-ci ne cessent de se détériorer, faute de la mise en œuvre d'un nouveau modèle de croissance depuis au moins trois décennies et d'une politique de développement des territoires pensée en lien avec le tissu productif et l'innovation.

Toutes ces actions, utiles pour dynamiser notre économie, demeurent toutefois peu coordonnées, insuffisamment mises en perspective avec des objectifs clairement affichés, des enjeux identifiés et un calendrier précis autour du fil conducteur du pacte productif qui constituait le cœur du programme présidentiel en matière économique.

Dans le même temps, les grandes réformes de fond, présentes dans le programme présidentiel du printemps 2012 et destinées à redresser le pays, comme à mettre fin aux comportements de défiance de la société à l'égard de l'action politique qui s'amplifient avec la crise, semblent s'enliser. Citons en particulier :

- la réforme fiscale destinée à stopper l'affaiblissement continu de notre potentiel économique et industriel à l'œuvre depuis plus de deux décennies et à relancer puissamment l'investissement des entreprises. Il s'agit d'aller au-delà de la mise en place du CICE (crédit d'impôt compétitivité et emploi dont le bilan ne peut encore être établi) pour impulser une véritable réforme

de la fiscalité des entreprises. Rappelons que le CICE, qui est certes une mesure positive, ne cible pas les activités productives directement concernées (celles exposées à la concurrence mondiale) ; son effet n'est donc pas suffisant pour permettre une amélioration sensible des marges des très petites entreprises (TPE), des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui en ont impérativement besoin.

- la réforme du système national et régional d'aides aux entreprises devenu depuis de nombreuses années inextricable pour ces dernières, les PME et ETI en particulier ;
- le rééquilibrage des relations entre grands groupes et PME, donneurs d'ordre et sous-traitants, grande distribution et PME ;
- la réforme du système administratif ; la loi de décentralisation prévue initialement a été découpée en plusieurs parties, rendant sa compréhension illisible aux yeux des citoyens et, de ce fait, perdant toute sa force d'impact dans l'opinion et de mobilisation rapide des territoires. Le premier texte a consacré les métropoles.

Le deuxième texte porte sur les régions. Une nouvelle étape de déconcentration par ailleurs et de clarification des missions de l'État au niveau central mais aussi local est en cours d'écriture, afin que les effectifs soient affectés aux missions prioritaires. Autant de sujets très importants, mais dont l'étirement dans le temps de la mise en œuvre dilue les messages. Comment alors dans un tel contexte faire adhérer le citoyen à des réformes aussi fondamentales ?

- la loi de séparation et de régulation des activités bancaires : cette loi adoptée par le gouvernement a permis des avancées puisqu'elle a initié la séparation des activités de dépôt des banques de leurs activités financières (ou spéculatives). Mais elle ne va pas assez loin et il apparaît aujourd'hui que seules deux grandes banques françaises (sur les quatre grandes qui comptent parmi les quatorze banques d'importance systémique au niveau mondial) ont décidé de créer une filiale distincte pour séparer clairement leurs activités financières de celles liées à la gestion des fonds et crédits de leurs clients. Les banques françaises qui

exercer ces deux activités de manière concomitante sont dites universelles, tandis qu'aux États-Unis elles sont spécialisées et la séparation des activités est plus claire et qu'en Allemagne le système bancaire est beaucoup plus décentralisé. En France, les banques sont actionnaires les unes des autres, leurs capitaux propres sont trop faibles et la garantie implicite donnée par le gouvernement aux dépôts des épargnants garantit de fait les risques des activités propres des banques, ce qui n'est pas sain. La « loi bancaire européenne » en préparation semble aujourd'hui plus ambitieuse puisqu'elle préconise une séparation plus stricte des activités de banque de détail (dépôts, crédits...) et d'investissement. Elle devrait prévoir des règles de renflouement interne des banques en cas de véritable problème de solvabilité, pour éviter que les États et donc les contribuables ne participent à leur sauvetage. Ces propositions ont déclenché notamment le courroux du Medef.

### *De nouveaux outils perfectibles pour mettre en œuvre ces réformes*

Parallèlement à ces tentatives de mobilisation de l'État en faveur du redressement de l'économie, de nouveaux outils de l'action publique ont été créés :

- un **Commissariat général à la stratégie et à la prospective**, créé huit mois après la mise en place du nouveau gouvernement. Il semble à ce jour encore peu ancré dans le dispositif gouvernemental et plus focalisé sur la prospective – avec des travaux en cours sur « La France dans dix ans » – que sur la stratégie économique et sociale et le dialogue permanent avec les acteurs sociaux et territoriaux ;
- des **commissaires au redressement productif en régions**, qui interviennent auprès des entreprises en difficulté comptant moins de 400 salariés et animent une cellule régionale de veille et d'alerte précoce pour les aider à trouver une solution viable ;
- une **délégation interministérielle à l'intelligence économique** auprès du Premier ministre qui se met en

place et ne dispose pas encore de tous les moyens humains et matériels nécessaires, vingt mois après l'arrivée de la gauche au pouvoir ;

- une **banque publique d'investissement (BPI)** regroupant plusieurs opérateurs publics complémentaires (Oseo, FSI, CDC entreprises) dont il serait intéressant de tirer un premier bilan.

### ***Les outils existants : un manque de complémentarité et des résultats inégaux***

Rappelons l'existence d'autres outils de la stratégie industrielle, et au premier chef le **Commissariat général à l'investissement**. Placé auprès du Premier ministre chargé de mettre en œuvre le programme d'investissement d'avenir (PIA) depuis 2010, il est doté de 35 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 12 milliards d'euros supplémentaires par la loi de finances 2014. Certes, les effets structurants des actions menées dans les domaines de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la valorisation des interfaces entre recherche et

industrie, dans les priorités retenues du numérique, des biotechnologies et de la transition énergétique en particulier mettront du temps à se faire sentir. Il n'en demeure pas moins que ce renouveau de l'action de l'État en matière de stratégie industrielle est indispensable à la réindustrialisation de notre pays. Il faut souligner aussi les principes qui depuis le début, en 2010, fondent l'action du PIA : l'incitation aux projets collectifs, l'accent mis sur l'excellence et l'innovation, le recours à des expertises externes, la maîtrise de l'instruction interministérielle des projets, la transparence des processus décisionnels, la constitution dès le départ d'un dispositif original d'évaluation ex post du PIA et de ses actions, et des relations permanentes d'information et d'échanges avec les partenaires sociaux. Il est donc important que ces principes demeurent, toujours avec une équipe comprenant des profils différents et issus du privé comme du public. Sinon, le risque est grand que ce jeune organisme se transforme progressivement en une administration « classique » qui n'aurait alors plus de raison d'exister.

Nous trouvons aussi :

- l'**Agence des participations de l'État (APE)**, créée en 2004, chargée de gérer les participations de l'État dans un certain nombre de grandes entreprises, pour la plupart anciennement nationalisées ;
- le **Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)** créé dans les années 1970, au moment de la crise pétrolière, qui a pour mission d'aider des entreprises en difficulté à retrouver une situation pérenne – un outil fortement remobilisé par le ministère du Redressement productif, en lien avec les commissaires au redressement productif ;
- les **médiations du crédit, des relations interentreprises et des marchés publics**, créées dans le milieu des années 2000, au plus fort de la crise de 2008 ;
- les nombreuses participations de la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)** dans des grands groupes privés ;
- le **Conseil national de l'industrie** installé en février 2013, issu de la Conférence nationale de l'industrie elle-même née des travaux des États généraux de l'industrie lancés fin 2009. Ce Conseil a pour mission

de promouvoir des relations plus équilibrées au sein des différentes filières industrielles, fondées sur le dialogue au sein de comités de filières. Le 13 mars dernier, ce dernier a présenté la liste des nombreuses actions (275) concrètes engagées par ces quatorze comités de filières.

Enfin, n'oublions pas les **pôles de compétitivité** favorisés par l'État au milieu des années 2000, destinés à faire travailler ensemble, sur un territoire donné, laboratoires de recherche, universités et entreprises, partant du constat que l'innovation technologique provient de plus en plus de relations plus denses entre la recherche, la formation et les entreprises. Ces pôles, qui ont fait l'objet de plusieurs évaluations, sont encouragés depuis 2013 par le ministère du Redressement productif à s'orienter davantage vers l'aval et la traduction de projets de recherche et d'innovation en nouveaux produits destinés au marché mondial.

Si chacun des leviers de politique industrielle que nous venons rapidement de rappeler a son utilité, deux questions fondamentales néanmoins se posent : d'une part, celle

de leur complémentarité effective dans leurs modes d'action respectifs ; d'autre part, l'évaluation de leurs actions par rapport aux objectifs initiaux et à ceux fixés par le gouvernement depuis sa nomination en matière de réindustrialisation.

Il y a un véritable travail de coordination, de mise en relation effective, de complémentarité à réaliser entre ces multiples outils de politique industrielle, tant la convergence de leurs actions est aujourd'hui indispensable, au vu de la hauteur des enjeux en matière de réindustrialisation du pays. Ainsi, entre le Commissariat général à la stratégie et la prospective (CGSP), le Commissariat général à l'investissement (CGI), le Conseil national à l'industrie (CNI), tous trois placés auprès du Premier ministre, des relations permanentes de travail devraient permettre de rendre l'action de l'État en matière industrielle plus efficace. Les trois ont en commun une approche de long terme : de réflexion pour le CGSP, d'action pour le CGI, et pour le CNI de dialogue au service d'actions spécifiques. Ce dialogue s'élabore au sein

des filières industrielles concernées et sur la dynamisation des 34 plans industriels mis sur pied par le ministère du Redressement productif en lien étroit avec les entreprises. Le 14 mars dernier, le comité de pilotage de ces 34 plans de « la nouvelle France industrielle » présidé par le ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, validait les feuilles de route des cinq premiers plans industriels concernant principalement le transport<sup>2</sup>. Grâce à cette action de l'État, les entreprises françaises, issues d'activités différentes, commencent à apprendre à jouer collectif.

De même, se pose la question de l'évaluation de ces outils. Le Commissariat général à l'investissement l'a intégrée dès sa mise en œuvre. Encore convient-il de poursuivre cet effort en particulier auprès des divers organismes publics chargés de mettre en œuvre ses axes de travail, et qui ont souvent plus une culture du contrôle qu'une pratique de l'évaluation, laquelle doit être, par définition,

---

2. Citons en particulier, le véhicule 2 litres au 100 kms, l'avion et les satellites à propulsion électrique, l'autonomie des batteries et les bornes de recharge.

indépendante. Les pôles de compétitivité font l'objet d'évaluations régulières ; les médiations créées au lendemain de la crise financière rendent chaque année leur rapport d'activités respectif : au-delà de ce suivi, il serait intéressant d'évaluer les résultats qu'elles ont produits.

Deux outils clés de politique industrielle nécessitent un fort coup de projecteur ; l'APE, qui gère toutes les participations de l'État dans de grands groupes et qui a maintenant une décennie d'existence ; la BPI, créée en 2013, qui regroupe plusieurs outils de financement de l'économie.

### ***Deux outils clés de politique industrielle : l'APE et la BPI***

L'APE et la BPI sont considérées comme deux dispositifs complémentaires : l'APE joue de son côté un rôle d'actionnaire majoritaire et de long terme dans des groupes souvent anciennement nationalisés ; la BPI, quant à elle, peut entrer au cas par cas au capital d'entreprises – PME et ETI – de manière minoritaire. Regardons cela de plus près.

### ***L'APE : sortir de la prédominance d'une gestion patrimoniale des intérêts de l'État***

Créée en 2004, l'APE « exerce, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État (...) »<sup>3</sup>. L'APE a la charge d'entreprises et d'autres structures, majoritairement publiques, dans des secteurs variés (en pourcentage du chiffre d'affaires par secteurs activité) : énergie (40 %), aéronautique / défense (19 %), services (15 %), autres industries (9 %), infrastructures de transport (2 %) et médias (1 %)⁴.

Pour ce qui concerne les sociétés cotées, les participations de l'État concernent principalement : EDF (84,5 %), GDF/Suez (36,7 %), Areva (61 % *via* le CEA et 14,3 % en direct), Orange (13,4 %), Renault (15 %), Safran et Thales

3. Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 modifié portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'État.

4. Source : APE.

(27,1 % chez chacune), EADS (12 %), ADP (50,6 %), Air France/KLM (15,9 %), DEXIA (5,7 %) et la CNP (1,1 %) <sup>5</sup>.

Il apparaît ainsi que le portefeuille géré par l'APE aujourd'hui reflète davantage la stratification de décisions prises dans le passé qu'une vision industrielle stratégique actuelle : les capitalisations boursières concernent à 71 % le secteur de l'énergie et l'APE est également en charge de défaisances et d'entités en extinction. Par ailleurs, l'APE voit sa mission éclatée entre des objectifs distincts et parfois contradictoires.

Ainsi les « Lignes directrices » qui gouvernent l'APE indiquent que les participations de l'État visent à la fois à « s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics stratégiques intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles en matière de souveraineté, de l'existence d'opérateurs résilients

---

5. Source : APE, 1<sup>er</sup> septembre 2013.

pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays », mais aussi « d'accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne ». Enfin, « d'intervenir ponctuellement, dans le respect des règles européennes, dans des opérations de sauvetage d'entreprises dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques » <sup>6</sup>.

Dans le même temps, ces « Lignes directrices » considèrent que les éléments à prendre en compte pour estimer le succès d'une entreprise sur le long terme reposent à la fois sur l'évaluation de sa situation comptable et de la solidité de sa structure financière mais aussi sur des éléments de type qualitatif : la qualité des dirigeants et des processus de gestion des successions de même que de la cohérence de la stratégie ; la qualité des administrateurs et le respect des principes de bonne gouvernance ;

---

6. Décret du 9 septembre 2004, *op.cit.*



l'exemplarité de l'entreprise sur des valeurs auxquelles l'État est particulièrement attaché » de même que dans « l'ancrage territorial de ses centres névralgiques ».

Cependant, si au niveau de l'appréhension des données sur la stabilité à long terme d'une entreprise le raisonnement semble bien assis, il existe pour le moins un certain flottement dans la hiérarchisation des objectifs poursuivis, puisqu'il s'agit à la fois : a) de défendre une politique industrielle (qui pourrait être sectorielle ou globale *via* des champions nationaux), b) d'assurer la gestion du patrimoine de l'État de la façon la plus rentable possible, c) de viser un objectif d'aménagement du territoire, d) de garder la main sur des secteurs stratégiques pour la sécurité et/ou le bon fonctionnement des services publics (énergie...), e) d'envisager une vision de long terme de l'économie.

Cet ensemble de missions confère donc à l'APE un rôle central et déterminant dans la gestion des participations de l'État. Mais l'impulsion ne peut provenir de la structure, toutes les décisions d'acquisitions ou de cessions restant

de nature politique et relevant de l'arbitrage *in fine* du ministre de l'Économie et des Finances (voire du Premier ministre). Certaines participations stratégiques échappent même au politique car gravées dans le marbre de la loi. De fait, faute d'avoir un plein usage de sa capacité de gestion, l'APE n'exerce pas une tutelle contraignante sur les organismes dont elle a la charge et ne peut donc participer au remodelage du paysage industriel français.

Certes, on peut penser que ces contraintes portées à son action limitent heureusement les risques que ferait courir une gestion basée uniquement sur des objectifs de rendement à court terme. Reste qu'entre une formule libérale soutenue par les opportunités de marché et une formule de type volontariste basée sur les nécessités de reconfigurations stratégiques, le dispositif actuel de l'APE fige quelque peu les lignes en permettant une gestion, certes saine, mais « sans transgressions » et donc sans stratégie industrielle ou financière.

Fondamentalement, l'APE reste donc victime du contexte dans lequel elle a été créée en 2004. Il s'agissait alors pour l'État de reprendre la main dans le suivi des grands groupes où il était fortement présent, mais dans un contexte encore marqué par l'idéologie libérale. Ainsi est-il très intéressant de relire ce que ses dirigeants – des hauts fonctionnaires de Bercy – écrivaient encore en 2007, à la veille de la crise financière, dans *la Revue française d'administration publique* : « L'État demeure un désinvestisseur durable. La tendance est clairement à un désengagement du capital des entreprises pour leur permettre de faire face à la concurrence, de se développer à l'international, d'augmenter leur flexibilité stratégique ». Et d'ajouter, pour ceux qui ne seraient pas encore tout à fait convaincus du catéchisme libéral : « En pratique, le retrait de l'État accompagne progressivement la maturation de ces entreprises et facilite leur accession au rang de leader européen et mondial »<sup>7</sup>.

---

7. B. Bézard, E. Preiss, « L'Agence des participations de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2007/4, pp. 601-613.

De ces constats sur les missions de l'APE, il convient d'en tirer au moins deux propositions fortes à mettre en œuvre :

- clarifier la hiérarchie des priorités attribuées à l'APE et donner la priorité à une mission de stratégie industrielle sur celle d'une gestion patrimoniale des participations de l'État. L'APE ne peut, en effet, se concentrer uniquement sur la notion de valeur patrimoniale alors que le redressement industriel du pays est en cause et mis en avant comme priorité première par le président de la République ;
- lui permettre d'intervenir de manière active sur les participations de l'État, tout en conservant la prééminence du politique sur les considérations stratégiques.

### *La BPI : mettre en cohérence ses missions et son action*

La mission de BPI France apparaît claire, avec des moyens bien adaptés. Créée en octobre 2012, elle a pour mission d'accompagner les entreprises : « de l'amorçage jusqu'à la cotation en bourse, du crédit aux fonds propres ».

Pour cela, BPI France regroupe les moyens d'Oseo, de CDC entreprises, du FSI (le Fonds stratégique d'investissement créé en 2008) et de FSI Régions pour agir dans les régions (90 % des financements PME étant faits en régions) de façon à trouver des solutions de financement adaptées à chaque étape de la vie d'une entreprise.

À cette fin, cette force de frappe inédite est structurée de la façon suivante :

- 21 milliards d'euros de fonds propres,
- 22 milliards d'euros d'actifs sous gestion,
- 15 milliards d'euros d'encours de financement,
- 12 milliards d'euros d'encours de garantie,
- 3 210 projets innovants financés,
- 1 680 projets accompagnés à l'international,
- 500 participations directes,
- 250 fonds en portefeuille,
- 90 fonds de financement régionaux.

### • Des prêts aux ETI et aux PME

*Des prêts offerts en crédits amorçage et développement*

Ce sont des prêts destinés aux PME et aux ETI pour renforcer leur haut de bilan, avec des prêts dits « de croissance » à hauteur d'un milliard d'euros :

- des prêts dits numériques pour les PME et ETI qui investissent dans des projets intégrant les technologies numériques (prêts dits FSN PME (fonds d'ambition numérique dédié aux PME innovantes dans le domaine du numérique) : 300 millions d'euros) ;
- financement des entreprises innovantes : prêts verts bonifiés (500 millions d'euros), Fonds écotechnologies (150 millions d'euros), biotechnologie (100 millions d'euros) ;
- financement des entreprises technologiques en amorçage (FNA - 600 millions d'euros).

Cela représente donc, au total, 2,7 milliards d'euros programmés pour l'amorçage et le développement.

### *Des prêts avec des crédits dits « structurants »*

Ils peuvent concerner des projets de recherche structurant des pôles de compétitivité (300 millions d'euros), des prêts pour des projets issus des pôles de compétitivité (100 millions d'euros), le renforcement des PME et des pôles stratégiques – suite aux États généraux de l'industrie – et enfin des appels à projets (300 millions d'euros) et des aides à la réindustrialisation (200 millions d'euros). Cela représente au total 900 millions programmés pour les pôles stratégiques, la réindustrialisation de sites et le financement de la politique de réindustrialisation.

#### • Objectifs affichés et interventions

- Les objectifs affichés par BPI France sont les suivants :
- « révéler le poids stratégique des ETI dans la compétitivité de l'économie française en élaborant une cartographie et une segmentation stratégique des ETI mettant en évidence le potentiel et les enjeux de croissance de cette catégorie d'entreprises ;
  - identifier les atouts et les points de blocage pour la

croissance des ETI à partir d'une analyse de terrain s'appuyant sur le réseau BPI France et permettant aussi d'identifier les caractéristiques des écosystèmes porteurs de croissance ;

- promouvoir le continuum de l'offre globale de BPI France par un travail de proximité renforcé. La connaissance ainsi acquise permettant d'adapter l'offre de BPI France pour la rendre plus efficace afin de favoriser des opérations de consolidation et d'accompagnement ».

Ces objectifs reprennent donc pour l'essentiel les missions définies avec cependant une pondération plus importante pour les entreprises ayant « un poids stratégique certain ». Toutefois, dans les faits, les moyens attribués aux objectifs de redressement industriel sont inférieurs de moitié à ceux mis en œuvre pour les interventions en amorçage et en développement. La philosophie d'action soutenant les actions dites stratégiques apparaît donc, pour le moins, faible. En effet, comment élaborer « la cartographie et la segmentation stratégique » des ETI

et déterminer nos « atouts et points de blocage » à cet égard, alors que ces actions relèvent de champs extérieurs à la pratique bancaire qui, elle, repose sur la capacité du banquier à analyser les bilans et à déterminer globalement les primes de risque à appliquer par investissement ?

De même, on peut s'étonner que cette approche ne fasse mention ni du processus de saisine des demandes d'intervention, ni du processus de décision afférant à celles-ci. Ces deux derniers points sont également importants car, sans consensus sur la définition des objectifs stratégiques à mettre en œuvre par secteur et par territoire et sans processus de décision clair à cet égard, comment situer l'action de l'État dans une perspective de long terme ? Ce manque de cohésion dans la démarche apparaît assez clairement lorsque l'on regarde le portefeuille de participations hors PME, qui montre plus de grandes entreprises que d'ETI, avec au final un ensemble assez hétéroclite, de sorte que l'on voit mal la logique d'intervention, hors celle de l'urgence.

#### • Les participations au 31 décembre 2013

Les participations grandes entreprises / ETI concernent les sociétés suivantes : Alcatel Lucent, Avanquest Software, Bull, CGM CMA, CG, Constellium NV, Criteo, Eiffage, Eramet, Eutelsat Communication, Gemalto, Limagrain, Nexans, Orange, Schneider Electric, Sequana, STMicroelectronics, Technicolor, Technip Ubisoft Entertainment, Valéo, Vallourec.

On remarque que quelques participations sortent du lot (Alcatel, Valeo, Orange, Gemalto, CGM, Schneider) et mériteraient soit de passer dans le giron de l'APE soit d'être progressivement remises sur le marché (ce qui vient d'être fait récemment pour Valeo avec la cession récente de 2 % d'actions achetées au plus bas, en accord avec le management). D'autres comme Technicolor, Vallourec, Eramet sont liées à des secteurs en crise ou en restructuration et donc à une problématique de gestion active avec la nécessité de réaliser des économies d'échelle importantes, soit par fusions/acquisitions, soit par compression des coûts. Enfin certaines ne peuvent se

comprendre que dans le cadre de projets européens comme Eutelsat communication, STMicroelectronics ou Bull.

Ainsi, les problématiques de court terme sont bien prises en compte dans le dispositif de la BPI. Mais l'on constate en revanche un flou sémantique dans les objectifs d'intervention affichés et un manque de formalisation du cadre de détention de ces participations. Cela peut entraîner une dilution de l'action politique qui, de ce fait, manque de visibilité et de cohérence.

De cette analyse, nous pouvons suggérer deux propositions : la première, que soient revus les objectifs de gestion en fonction des ambitions affichées dans le redressement économique par secteurs ou au niveau des territoires ; la seconde, que soient repensés les modes de détention – en soutien temporaire pour une période courte ou en restructuration pour une période plus longue – en fonction des synergies à attendre des actions de soutien ou de redéploiement industriel faites par ailleurs dans le cadre hexagonal ou européen.

### • Les participations dans les PME

BPI France a une logique d'action intéressante à cet égard, agissant tantôt en co-investissement avec d'autres banquiers, tantôt en co-partenariat avec des fonds ou des fonds de fonds – comme CDC entreprises le fait pour les projets dits « d'avenir ». Cette approche est ce qui différencie la BPI des modes d'intervention classiques et cette volonté de travailler en partenariat avec l'écosystème financier à la fois sur une base locale (conjointement avec des fonds dits de proximité ou thématiques comme Serena) et hexagonale (avec des fonds comme le fonds « Innovation » d'AXA par exemple) doit être préservée.

En revanche, la liste des interventions faites en capital dans les PME montre (avec des statistiques tirées sur une soixantaine de cas) la prééminence d'opérations dites de « capital développement » avec 72 % des cas, suivi par le « capital transmission » (15 %) et enfin par le « capital risque » (9 %) et l'amorçage (4 %), les investissements dits de « restructuration » étant absents de cette liste.

Cela soulève au moins deux questions. Est-ce utile de faire des interventions sous la forme de capital amorçage et de capital risque, alors que le marché et les banques sont équipés pour agir à cet égard ? Est-ce normal de faire les trois quarts des investissements sur du capital développement, alors qu'un certain nombre de fonds hexagonaux, pour ne parler que de ceux-ci, sont bien positionnés à cet égard et alors que les besoins d'interventions en fonds de restructuration restent à satisfaire ?

Un clivage apparaît ainsi entre d'une part une approche volontariste qui met au cœur du projet les besoins en investissements de production nés après la crise et révélés uniquement par celle-ci et, d'autre part, une approche plus généraliste qui vise à raisonner à risque constant, en sélectionnant des entreprises actives dans des secteurs porteurs et peu secoués par les effets de la crise financière.

Ces interventions portent pour la moitié (51 %) sur le secteur des services (logistique, services de gestion, etc.), pour 20 % sur l'agriculture et l'énergie et pour 15 %

respectivement pour l'industrie et les transports. Cette ventilation paraît excellente pour la filière agricole, qui se trouve enfin valorisée par une entreprise publique, mais est décevante pour ce qui concerne l'objectif affiché de créer des ETI à caractère industriel. En effet, les PME mentionnées sont dans 90 % des cas des PME de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et donc loin du passage au niveau ETI qui est de dix fois ce chiffre. Par conséquent, comment faire émerger des ETI de taille européenne si l'on ne s'attaque pas à la frange des entreprises générant entre 250 et 500 millions d'euros de chiffre d'affaires ? Celles-ci sont bien présentes et demanderaient à être cartographiées et soutenues en premier lieu.

Mais c'est le partage des compétences entre la BPI et les ministères des Finances et du Redressement productif qui semble à repenser sur ce point. En effet, la BPI ne peut être à la fois chargée de cartographier les entreprises stratégiques par secteurs et par territoires et de prendre des décisions d'investissement par entreprises, car il y a un conflit d'intérêt entre ces deux missions. Pour muscler

nos PME et créer un nombre plus important d'ETI capables d'affronter la concurrence mondiale (avec un déficit sur ce point de un à trois avec l'Allemagne), il faut que cette « cartographie » relève plus du ministère du Redressement productif et des Régions, BPI France étant chargée de l'évaluation financière des entreprises cibles et de la mise en œuvre de cette politique.

• **APE et BPI : une tutelle commune, un pôle ministériel de la production au périmètre étendu**

L'organisation du pôle « Bercy » des deux premières années du quinquennat n'était pas satisfaisante. Emiettée en de multiples ministères, elle ne favorisait pas l'approche nécessairement transversale dont a besoin la mise en œuvre d'une stratégie industrielle. Le ministère du Redressement productif n'avait pas été doté du périmètre qui aurait dû être le sien et de l'ensemble des outils dont il aurait besoin pour son action.

Son périmètre doit en effet correspondre à celui des activités productives, matérielles et immatérielles : industrie,

PME, commerce et artisanat, services aux entreprises, industries culturelles, énergie, économie solidaire, activités maritimes. Ce périmètre peut ainsi permettre de favoriser le développement d'interfaces et de collaborations, dans une économie déjà cloisonnée, issue des Trente Glorieuses. Passer à un système productif diversifié, organisé en réseaux, orienté vers la qualité, mobilisant des technologies très diverses, ne peut se réaliser sans un État stratège adapté aux nouvelles caractéristiques des mutations scientifiques et industrielles actuelles.

Encore convient-il de lui fournir les outils existants pour remplir ses missions :

- créer les conditions d'une dynamisation de l'ensemble du tissu productif dans nos territoires ;
- rééquilibrer les relations entre grands groupes et PME, grands donneurs d'ordre et sous-traitants ;
- réduire les délais de paiement encore beaucoup trop longs entre ces opérateurs et qui pénalisent le tissu des TPE et PME ;



- anticiper les grands domaines du futur pour orienter sur le long terme la spécialisation industrielle du pays ;
- favoriser, lorsque cela s'avère nécessaire (comme ce fut le cas récemment avec PSA), les grandes alliances des entreprises françaises leur permettant de mieux s'insérer dans la mondialisation.

Dans ces perspectives, ce pôle productif doit avoir la tutelle de l'APE et de la BPI, deux outils complémentaires, et travailler en étroite relation avec le Conseil national de l'industrie (il en assure déjà le secrétariat) et le Commissariat général à l'investissement.

## **LE VOLET FISCAL DU REDRESSEMENT PRODUCTIF : SURMONTER L'ÉMIETTEMENT DES OUTILS ET DES DÉCISIONS**

L'action gouvernementale en matière de fiscalité au service de l'industrie et de l'investissement en France s'est en particulier traduite par la création d'un PEA-PME, par l'institution d'un amortissement exceptionnel sur cinq ans pour les entreprises qui investissent dans les PME innovantes, d'un amortissement exceptionnel sur deux ans des investissements en robotique des PME et par l'expérimentation d'une « relation de confiance » avec les entreprises. La loi de finances pour 2014 a en effet mis en place un amortissement exceptionnel pour les investissements au capital de PME innovantes pour inciter les ETI et les grands comptes à investir dans les start-ups.

Dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, le gouvernement a instauré un dispositif appelé « relation de confiance » et qui constitue une offre de service de la Direction générale des finances

publiques pour plus de sécurité juridique et à destination des entreprises. L'administration fiscale s'engage à ne pas réaliser de contrôle fiscal de l'entreprise si celle-ci utilise certains logiciels et respecte des engagements en matière déclarative et de paiement<sup>8</sup>.

### ***La fiscalité au service de l'investissement : la France au regard des autres pays développés***

Dans les autres pays, des incitations fiscales ont aussi été mises en place pour favoriser l'investissement. L'Irlande a ainsi créé un crédit d'impôt en faveur de l'investissement et modère voire exonère d'imposition les plus-values en cas de réinvestissement dans des biens productifs.

---

8. Ce mécanisme, expérimental durant une période de deux années à l'issue desquelles un bilan sera dressé, s'inspire du système de « Horizontal Monitoring » néerlandais ou de relation coopérative développée dans le monde anglo-saxon. Au-delà de cette mesure, la priorité consiste surtout à simplifier les relations au quotidien avec l'ensemble des usagers et notamment des entrepreneurs à travers une rationalisation des obligations déclaratives et de paiement des acteurs économiques tout au long du cycle de vie. Le partage d'informations entre administrations, le « tell us once » et le développement d'un interlocuteur unique sont fondamentaux pour alléger les démarches administratives des entreprises. Gageons que le nouveau Conseil de la simplification pour les entreprises institué en janvier 2014 préconisera des mesures en ce sens.

Cependant, la stratégie irlandaise, fondée sur la concurrence fiscale et non coopérative avec ses voisins européens, ne peut être érigée en modèle. Le Canada a lui aussi instauré un crédit d'impôt à l'investissement pour les particuliers et les entreprises dont le taux varie selon le statut du contribuable et le type de dépenses.

Seule la France a instauré un amortissement accéléré pour les innovations technologiques, même si l'Espagne accorde un crédit d'impôt sur les sociétés au taux de 12 % en faveur de ces innovations. La France a ainsi récemment mis en place dans la loi de finances pour 2014 un amortissement exceptionnel pour les PME qui investissent dans des solutions robotiques entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 décembre 2015. L'Espagne permet d'amortir librement les éléments matériels et immatériels affectés à l'activité de recherche et développement (R&D). Ces régimes d'amortissement sont fiscalement avantageux. La France a également créé en 2004 un régime spécifique pour les jeunes entreprises innovantes qui bénéficient d'une exonération de l'imposition des bénéfices à l'impôt sur les

sociétés durant douze mois (abattement de 50 % l'année suivante) et de cotisations sociales durant sept années.

Le crédit d'impôt recherche (CIR), principal dispositif fiscal de soutien à la recherche, tel que défini en France, est sans équivalent en Europe, comme le souligne le rapport 2012 de l'Agence française pour les investissements internationaux<sup>9</sup> (AFII) sur les investissements étrangers créateurs d'emplois en France. Les incitations fiscales à la R&D, visant à réduire le coût marginal des activités de R&D, sont souvent considérées comme de meilleurs instruments que les aides directes. Ces dispositifs encouragent l'investissement privé de R&D, stimulent la création d'entreprises dans ce domaine et permettent d'attirer des centres de recherche d'entreprises étrangères. Le rapport de l'AFII souligne l'importance du crédit d'impôt recherche qui repose sur un crédit d'impôt de 30 % des dépenses de R&D jusqu'à 100 millions d'euros, et de

---

9. AFII, *Investissements étrangers créateurs d'emplois en France*, rapport annuel 2012.

5 % au-delà de ce montant, et son rôle majeur comme instrument de politique économique : il soutient les investissements dans des domaines risqués ou ne relevant pas d'une logique de profit à court terme et permet à de nombreuses entreprises innovantes de réinvestir en R&D.

Le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande, le Portugal, le Royaume-Uni disposent également d'un crédit impôt recherche. Le régime espagnol est très avantageux (taux de 25 % des dépenses) mais il ne bénéficie qu'à 3 000 entreprises pour un montant dix fois inférieur à celui versé en France. On y note ainsi une méconnaissance du dispositif et un coût de procédure qui en éloigne les PME. Le crédit impôt recherche américain est une mesure temporaire reconduite chaque année. Il comporte trois volets : recherche pour découvrir une nouvelle technologie ou permettre le développement ou l'amélioration d'un produit ou d'un procédé de fabrication, recherche fondamentale, recherche sur les énergies réalisées par des organismes à but non lucratif.

Aucun mécanisme fiscal en faveur de la recherche n'existe en Allemagne, en Autriche, au Luxembourg ou aux Pays-Bas. En Espagne, les entreprises peuvent solliciter de l'administration fiscale une attestation d'éligibilité des dépenses au crédit d'impôt recherche ou d'innovations technologiques.

Nombre de pays ont mis en place des régimes fiscaux incitatifs en matière de brevets. Comme le note un récent rapport de la Direction de la compétitivité de l'industrie et des services sur la fiscalité des brevets en Europe<sup>10</sup>, on distingue deux groupes de pays : d'un côté ceux qui appliquent aux brevets une fiscalité de droit commun (Allemagne et Irlande), étant néanmoins précisé que la fiscalité irlandaise de droit commun applicable aux entreprises se situe à niveau facial nettement plus bas que celle de ses partenaires (taux d'impôt sur les sociétés de 12,5 %), et d'un autre ceux qui ont choisi une fiscalité dérogatoire au droit commun : France, Pays-Bas, Belgique,

---

10. DGCI, *Etude comparative sur la fiscalité des brevets en Europe*, novembre 2012.

Luxembourg et Royaume-Uni. La plupart des pays pratiquent une déduction de la base imposable au taux de droit commun d'une fraction des revenus de brevets. On note globalement une hétérogénéité des régimes applicables en la matière. La cession des brevets en France est cependant imposée au taux des plus-values à long terme de 16 %. En Espagne, un régime instauré en 2008 dit de la « patent box » permet aux entreprises ayant développé un brevet de déduire de leur base imposable 50 % du revenu généré. Au Royaume-Uni, la « patent box » permet depuis le 1<sup>er</sup> avril 2013 aux entreprises de se voir appliquer le taux minimum d'impôt sur les sociétés (10 %) sur les revenus de brevets et de certaines innovations. Attention toutefois, ces « patent boxes » sont majoritairement considérées comme des dispositifs fiscaux non coopératifs, ayant un objectif de prédation des innovations réalisées à l'étranger. L'Allemagne, qui a procédé à une réforme de son impôt sur les sociétés en 2008 en abaissant notamment son taux de 25 % à 15 %, à rendement égal en élargissant l'assiette, n'accorde pas de crédits d'impôts.

### ***Des mécanismes de soutien aux PME***

Nombre de pays ont choisi d'établir des taux spécifiques d'imposition à l'impôt sur les sociétés pour les PME, selon le chiffre d'affaires (Espagne, France) ou le montant du bénéfice (Belgique, États-Unis, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Au Canada, le taux est de 11 % (au lieu de 38 %) pour les sociétés dont le capital est inférieur à 15 millions de dollars.

Des amortissements accélérés en faveur des PME existent en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Finlande et en France. Il apparaît que la France a mis en place de nombreuses incitations fiscales en faveur des entreprises et de l'investissement. Leur efficacité, notamment en matière de recherche, n'est toutefois pas toujours à la hauteur des sommes publiques investies et des attentes. En Allemagne, l'investissement reste important malgré des incitations fiscales quasi inexistantes en matière d'impôt sur les sociétés.

Un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a eu pour mission en 2011 d'évaluer le coût et l'efficacité de 538 régimes mesures dérogatoires représentant 104 milliards d'euros. Il apparaît que si la dépense fiscale n'est pas nuisible par nature, elle n'est cependant pas toujours efficace et mérite d'être pilotée avec une définition claire des objectifs qu'on lui assigne et une évaluation précise de son coût. Les travaux de ce comité mériteraient d'être mis à jour. La récente mise en place d'une mission d'information au Sénat sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises traduit cette préoccupation par rapport à l'utilisation des fonds publics.

Le parlement a récemment voté l'augmentation de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés instaurée en 2011 par le gouvernement Fillon. La France va désormais afficher un taux nominal d'impôt sur les sociétés parmi les plus élevés des pays développés, quand les taux effectifs – notamment des grandes entreprises – sont beaucoup plus faibles.

### *Nos propositions*

- La réforme de la fiscalité des entreprises en France ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur l'opportunité d'abaisser le taux d'impôt sur les sociétés en supprimant ou modifiant certains dispositifs d'incitation fiscale peu ou pas efficaces. Il pourrait être véritablement opportun de baisser sensiblement le taux de l'impôt sur les sociétés, aujourd'hui officiellement de 33,33 %, sans pour autant pénaliser les finances publiques.
- L'élargissement de l'assiette par la suppression des niches fiscales les moins efficaces permettrait de ne pas baisser son rendement, alors que la loi de finances pour 2014 prévoit qu'il atteindra 36 milliards d'euros cette année et qu'il est en baisse depuis plusieurs années.
- La simplification de l'impôt devrait entraîner une diminution des charges de gestion pour l'entreprise et l'administration fiscale et surtout favoriser un rééquilibrage entre les contributions effectives acquittées par

les grands groupes et les PME pour lesquelles il est plus difficile de bénéficier d'incitations fiscales voire d'optimiser leur situation fiscale.

- Une stabilisation de la norme fiscale dans ce cadre serait bénéfique au développement économique de notre pays.
- Les bénéficiaires réinvestis pourraient supporter un taux plus faible d'impôt sur les sociétés pour dépasser la logique de « distribution de dividendes à tout prix » et par là-même d'« investissements non réalisés ».

Ces mesures auraient également le mérite de favoriser la convergence fiscale franco-allemande, faiblement initiée sous le précédent gouvernement, et que le président de la République a appelée de ses vœux lors de sa conférence de presse du 14 janvier 2014. Celle-ci ne saurait cependant faire perdre de vue l'ambition plus forte affichée par le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés à l'échelle européenne (ACCIS).

## **LE VOLET SOCIAL DE LA RÉINDUSTRIALISATION : DES PREMIÈRES AVANCÉES À AMPLIFIER**

### ***La politique sociale du gouvernement depuis mai 2012 : de nombreux outils à mobiliser au service de l'investissement***

La politique conduite depuis mai 2012 correspond aux promesses faites durant la campagne présidentielle (il s'agit du domaine dans lequel l'adéquation est la plus forte) et s'appuie sur une méthode qui vise à renforcer la démocratie sociale. Plusieurs orientations caractérisent cette stratégie qui rompt avec les dernières années du quinquennat précédent :

- l'inscription des réformes dans un plan de travail arrêté dans le cadre de deux conférences sociales (juillet 2012 - juin 2013) qui réunissent, de façon ouverte et dans un exercice de concertation, l'ensemble des partenaires sociaux ;
- la reconnaissance de la légitimité des partenaires sociaux et des accords qu'ils passent entre eux. Conformément à la loi Larcher, le gouvernement a ainsi laissé du temps

aux partenaires pour négocier dans des domaines sur lesquels il s'était engagé à réformer. Quatre accords ont été conclus, et, pour les deux premiers, traduits dans la loi en respectant l'esprit et la lettre : l'accord sur les « contrats de génération », l'accord sur « la sécurisation de l'emploi » (du 11 janvier 2013 traduit dans la loi du 14 juin 2013), celui sur la qualité de la vie au travail (accord du 19 juin 2013) et celui sur « la formation professionnelle » (accord du 14 décembre 2013).

Ces accords sont importants et constituent des avancées dans le sens où ils ont renforcé l'idée que le progrès social n'est pas antinomique avec la performance économique et la compétitivité internationale, qu'il est indispensable d'anticiper les évolutions pour pouvoir y répondre positivement (mise en place de la base de données unique, qui rassemble les informations d'ordre stratégique que l'employeur doit communiquer aux représentants du personnel). La loi sur le contrat de génération a donné lieu à une dynamique de négociation au sein des grandes entreprises, la loi sur la sécurisation de l'emploi a été

déclinée à travers plusieurs accords de compétitivité emploi (Renault, Bosch, Merlin Gerin, Peugeot, FCI, etc.). Malgré le refus de certaines organisations syndicales de s'engager dans cette voie, les réformes n'ont pas entraîné de mouvements sociaux importants, ce qui n'empêche évidemment pas les conflits dans des sites ou dans des entreprises en restructuration.

L'accord sur la formation professionnelle et sa traduction législative s'inscrivent dans la même dynamique et constituent une avancée. Le projet de loi intègre des éléments qui complètent les réformes engagées sur la mesure de la représentativité des partenaires sociaux : pour les syndicats de salariés, en complétant la « position commune » d'avril 2008 puis les lois du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010 suivies de la mesure de la représentativité syndicale du 29 mars 2013 ; et l'introduction de dispositions sur la représentativité patronale, issues du rapport Combrexelle remis le 23 octobre 2013<sup>11</sup>.

---

11. Jean-Denis Combrexelle, *La réforme de la représentativité patronale*, rapport remis au ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social ; en ligne : [www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000707/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000707/0000.pdf)



Des dispositifs législatifs reprenant les engagements pris par François Hollande lors de la campagne présidentielle : les « emplois d'avenir », « le contrat de génération » (lancé le 1<sup>er</sup> mars 2013) ; la « garantie jeunes », mise en place dans dix territoires (octobre 2013) ; la présence obligatoire de représentants des salariés dans les entreprises de plus de 5 000 salariés<sup>12</sup>.

### *Quelle évaluation tirer de cette action ?*

Incontestablement, une grande partie des promesses ont été tenues : emplois d'avenir, contrats de génération, reconnaissance et responsabilisation des partenaires

---

12. Parmi les autres initiatives des pouvoirs publics il faut indiquer :

- la loi sur les retraites (votée par le Parlement le 18 décembre 2013),
- le plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale (janvier 2013),
- l'accord-cadre 2013-2014 sur « l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » signé entre le ministère du Travail, le ministère des Droits des femmes et Pôle Emploi,
- la réforme de l'apprentissage (conseil des ministres du 13 novembre 2013 : l'objectif étant d'atteindre 500 000 apprentis en 2017),
- Des rapports abondant des sujets variés :
  - « Lutter contre les discriminations au travail : un défi collectif » (Laurence Pécaut-Rivalier, 17 décembre 2013)
  - « Le travail le dimanche » (Jean-Paul Bailly, 2 décembre 2013)
  - « Le développement de l'emploi dans le tourisme » (François Nogué, 7 novembre 2013)
  - « Le renforcement de la responsabilité sociale des entreprises » (Lydia Brovelli, Xavier Drago, Eric Molinié, 7 juin 2013).

sociaux, réforme des retraites, représentation des salariés au conseil d'administration... Ajoutons que le chômage des jeunes a constitué une priorité et qu'il a régressé, même si cela reste très insuffisant.

Parallèlement, plusieurs échecs de différents niveaux doivent être soulignés :

- la croissance ne repart pas aussi vite que chez nos voisins européens, et cela va se sentir encore plus nettement au cours de l'année. Au total, le chômage ne se réduit donc pas significativement, surtout le chômage des seniors et de longue durée qui, socialement parlant, est l'indicateur le plus important. Surtout, la dégradation du déficit commercial montre que la croissance par l'insertion de notre économie sur les marchés internationaux, incontournable pour réduire durablement et structurellement le chômage, n'est pas encore à l'ordre du jour pour nombre d'ETI et de PMI ;
- concernant l'emploi des jeunes, le développement des emplois d'avenir, acquis par des réductions de charges importantes, a permis de réduire le chômage, mais

les créations d'emploi se sont faites au détriment des contrats d'apprentissage. Le gouvernement est aujourd'hui critiqué pour avoir réduit encore davantage l'intérêt de la formation en alternance qu'il présente comme une priorité nationale, en réduisant les aides pour ces contrats dans la dernière loi de finances et en transférant la gouvernance de l'alternance aux Régions ;

- la réforme de l'État et la réduction des dépenses publiques restent un point aveugle des relations entre les partenaires sociaux et le gouvernement. La nouvelle MAP (Modernisation de l'action publique) suit les traces de l'ancienne RGPP (Révision générale des politiques publiques), avec les mêmes limites ;
- la responsabilisation des acteurs sociaux reste incomplète dans la mesure où la traduction juridique des accords en textes de loi replace le jeu des acteurs sociaux sous l'empire du règlement (décrets, arrêtés, circulaires). Dans les branches et les entreprises, on se saisit moins du contrat de génération ou du compte formation, on attend ce qui va être écrit dans le décret et les obligations qu'il va falloir respecter. Cette limite à la transformation

des rapports sociaux tient autant aux pratiques des pouvoirs publics qu'à la division et à l'envergure des partenaires sociaux. Dans ce domaine, l'absence de ligne claire permet de tenir tout le monde ensemble mais empêche également de faire des sauts qualitatifs vers un modèle social à la fois développé et efficace. Les demi-mesures prises en matière d'administrateurs salariés et la façon dont la base de données unique est introduite sont particulièrement exemplaires de la prudence (ou de l'ambiguïté) des différents acteurs ;

- il y a aussi incohérence entre le désir de simplification mis en avant par le président de la République et les dispositifs très administratifs, voire kafkaïens, qui s'annoncent avec le compte pénibilité d'une part, et le compte individuel de formation d'autre part. Sur ces deux sujets, pénibilité et formation professionnelle, nous sommes davantage dans la réforme ou le bricolage du système (de réparation, de formation) que dans la réponse sociale à apporter aux femmes et aux hommes ;
- enfin, la base de données unique, la représentation des salariés au conseil d'administration, une meilleure

compréhension collective emploi-compétitivité-anticipation sont des éléments qui vont dans le bon sens. Mais le chemin est encore long pour rejoindre les pays européens qui font la course en tête (Scandinavie).

### *Des résultats qui se font attendre*

Destinées à créer un choc de confiance et à relancer la croissance, ces mesures, dans leur ensemble, n'ont pour le moment pas atteint les résultats escomptés :

- la croissance demeure atone (+ 0,9 % attendu en 2014 pour + 0,1 % en 2013) ;
- l'investissement industriel accentue son repli avec une baisse probable de 7 % en 2013 ;
- la courbe du chômage poursuit sa progression : + 0,6 % en 2013 pour un taux de chômage de 10,9 % au sens du Bureau international du travail ;
- le commerce extérieur ne se redresse pas significativement (30 milliards d'euros de déficit au premier semestre 2013, soit 5 milliards de moins qu'en 2012 pour un déficit hors énergie en baisse et des soldes

commerciaux en amélioration, excepté avec les États de l'Union européenne et l'Afrique) ;

- le classement international de la France en matière éducative continue de se dégrader et de devenir de plus en plus inégalitaire (le classement de Shanghai et la dernière enquête PISA de l'OCDE sont à cet égard significatifs) ;
- la dette publique et le déficit des administrations publiques ne diminuent pas de façon nette, malgré les sacrifices consentis et les réorganisations engagées dans le cadre de la MAP.

Les résultats positifs des efforts engagés tardent à se manifester et les doutes sur le cap politique choisi ne cessent de s'accroître, y compris au sein de la majorité, tandis que la défiance envers le pouvoir et la grogne fiscale atteignent des sommets inégalés depuis longtemps.

## **UN TERRAIN PRIVILÉGIÉ POUR L'ACTION DE L'ÉTAT-STRATÈGE ET POUR LE REDRESSEMENT PRODUCTIF : L'ÉNERGIE**

Outre qu'il pèse 10 % du PIB, le secteur de l'énergie demande des orientations de long terme que ne donnent ni des marchés auxquels on a donné un rôle excessif, ni la politique communautaire du « 3x20 » qui, en poursuivant sans cohérence des objectifs de développement d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de carbone, a provoqué « la crise du système électrique européen », pour reprendre le titre d'un récent rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective<sup>13</sup>.

Nous avons soulevé un problème de visibilité des choix et de passage à l'action. L'énergie l'illustre. Le débat national sur la transition énergétique, lancé en octobre 2012, est terminé sans que pour autant des orientations claires ne

---

<sup>13</sup> Dominique Auerlot et alii, *La crise du système électrique européen*, CGSP, 28 janvier 2014.

soient dégagées. Ecrire une loi consiste à dire où sont les priorités parmi les objectifs proposés. Dans cette optique, l'enjeu industriel et l'amélioration de la vie de nos concitoyens les plus touchés par la crise nous semblent plus importants que l'expression d'un rapport d'équilibre au sein de la majorité.

Diviser par deux notre consommation d'énergie en 2050 aurait bien des avantages, mais décréter cela aujourd'hui peut obérer la croissance et aggraver les inégalités. Les incertitudes techniques et économiques sont nombreuses qui nous empêchent de dire si ce chemin serait celui de la sobriété gagnée ou de la sobriété subie. Ciblons plutôt les investissements qui font économiser de l'énergie : rénovation du logement des ménages, modernisation de l'outil productif des entreprises. Donnons plutôt la priorité au développement des sources d'efficacité énergétique, des moyens de moins consommer avec le même service rendu et la même facture totale. Visons également le remplacement, quand il est possible, des hydrocarbures par l'électricité. Les économies d'hydrocarbures concourent

en effet à la réduction de notre déficit extérieur et de notre exposition aux risques géopolitiques, et c'est la raison pour laquelle le président de la République en fait un objectif pour la transition énergétique<sup>14</sup> : - 30% d'énergie fossile en 2030.

Diversifier davantage notre mix de production électrique, et donc moins dépendre du nucléaire, est souhaitable à long terme. Cependant, pour programmer l'arrêt de centrales capables de dix ou vingt ans de fonctionnement considéré comme sûr, il faut savoir comment se fait le remplacement, à quel rythme et à quel coût. Dans les conditions qu'affronte l'Allemagne, avec des ménages qui doivent payer leur électricité 30 centimes par kWh, un rythme de développement des renouvelables qui ne pourra être tenu et un fonctionnement record des centrales au charbon ? Autrement ? Là encore, la réponse réside dans le progrès technique et l'investissement qui rendront possible une transition réellement écologique.

---

14. Discours d'ouverture de la conférence environnementale pour la transition écologique, 20 septembre 2013.

Les technologies où l'effort d'investissement doit être encouragé, où nos atouts doivent être cultivés, notamment avec les outils d'action publique qui ont été créés, résultent de ces orientations : les renouvelables et le nucléaire de nouvelle génération, les interfaces communicantes entre la production et la consommation d'électricité (compteurs et réseaux « intelligents », permettant le pilotage de la courbe de charge), les pompes à chaleur et les matériaux à haute performance d'isolation thermique, le véhicule électrique et le véhicule hybride capable de consommer deux litres aux cent kilomètres. Un effort particulier de R&D doit être conduit dans le domaine du stockage d'énergie (batteries, hydrogène...) car il conditionne l'émergence de solutions tant pour la mobilité que pour l'insertion de production intermittente tel l'éolien ou le photovoltaïque.

Comment l'État peut-il agir ? S'agissant de technologies encore immatures, il le peut en mobilisant l'effort de R&D des acteurs publics et en orientant celui des acteurs privés, grands et moyens, ainsi qu'en participant au financement

de démonstrateurs et de prototypes. Lorsque le stade d'une offre industrielle est arrivé, l'important est de soutenir son développement en quantité pour achever de descendre la courbe d'apprentissage. Mieux vaut le faire cependant là où existe un besoin. Ce principe élémentaire de soutenabilité économique a été oublié ces dernières années dans le secteur énergétique européen qui, sauf exceptions ponctuelles, se retrouve suréquipé pour dix ans. Penser nos filières industrielles, en particulier celles de production électrique, en termes d'exportations est donc indispensable. Ensemble, les grands acteurs français ont une compétence d'ensemblier énergétique qui est un avantage comparatif, notamment pour des pays émergents.

Nous avons évoqué le rôle de l'APE. Ce que l'on propose appelle justement une stratégie plus industrielle et moins financière de la part d'entreprises dans lesquelles l'État détient une participation : l'investissement plutôt que le dividende, la coordination de priorités géographiques, un énoncé plus clair de l'intérêt général. Le cas d'EDF est illustratif : le dividende 2013 dépasse largement les deux

milliards d'euros, mais les investissements à moyen terme sont revus à la baisse et une trésorerie nette positive n'est annoncée que pour 2018.

Nous avons enfin évoqué le volet fiscal. Avec la loi de finances 2014<sup>15</sup>, le gouvernement a réussi là où le précédent avait échoué. En effet, un contenu en carbone est désormais inclus dans l'assiette des taxes intérieures sur la consommation d'énergie. C'est un exemple de double dividende : un signal écologiquement souhaitable est donné aux consommateurs, signal qui aidera à déclencher de « bons » investissements, et en même temps le montant collecté allège d'autres prélèvements obligatoires. Il faut le poursuivre. La question d'« échanger » de moindres charges patronales contre une accentuation de la fiscalité énergie-environnement mériterait d'entrer dans la discussion des contreparties au pacte de responsabilité.

Certaines industries sont cependant particulièrement sensibles au prix de l'énergie et exposées à la concurrence

---

15. Loi de finances 2014, article 32.

internationale (bois, verre, gaz industriels, aluminium, sidérurgie, raffineries...). Les faibles prix de l'énergie en Amérique du nord ont provoqué, depuis deux ans, des pertes de marché de l'industrie européenne et donc des délocalisations. Notre « résistance » peut passer par trois volets : l'appui sur une électricité française dont le coût peut durablement demeurer compétitif, la mise en place d'une taxe aux frontières pour décourager les « fuites de carbone » qui sont aussi des fuites d'investissements et d'emplois, et des accords de long terme avec les industriels concernés, dans une logique de donnant-donnant qui exclut l'effet d'aubaine. Nous sommes là aussi dans le champ de la mise en œuvre du pacte de responsabilité.

## **UNE NOUVELLE ÉTAPE : LE PACTE DE RESPONSABILITÉ, UN AJUSTEMENT CONTRAINT**

Le pacte de responsabilité annoncé en janvier 2014 s'inscrit dans un troisième temps, après le pacte productif mis en avant pendant la campagne présidentielle, puis sa traduction partielle dans le pacte national de croissance, de compétitivité et d'emploi de novembre 2012 et la seconde phase du programme d'investissement d'avenir. On peut déjà souligner qu'il eût été utile de mettre en perspective ce pacte de responsabilité comme une nouvelle étape de l'action gouvernementale. Faisons-le maintenant, alors que le dialogue social reprend autour de ce pacte.

### ***Une démarche classique fondée sur la baisse des coûts et une préférence pour l'emploi peu qualifié***

Le pacte de responsabilité se fonde sur une démarche classique visant à réduire significativement les coûts globaux de l'économie d'ici à 2017 : en l'occurrence, une réforme des cotisations familiales (transfert du financement



patronal des cotisations familiales à l'État et aux ménages) et une baisse des impôts (dont le calendrier reste à fixer) adossés à la baisse des dépenses publiques (50 milliards d'euros en trois ans).

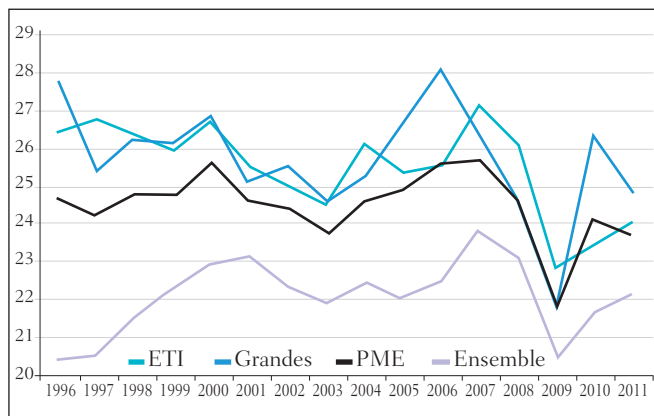
D'un côté donc baisse des charges, choc de simplification, baisse des impôts et réduction des dépenses publiques, de l'autre objectif de redimensionnement de l'État et des prélèvements obligatoires. Il s'agit d'abord pour le gouvernement de rétablir une profitabilité des entreprises très basse sans laquelle il ne peut y avoir de relance de l'investissement et de la croissance, l'emploi arrivant ensuite.

L'évolution à la baisse du taux de marge dans l'industrie française est révélatrice, par rapport à son principal concurrent, l'Allemagne, de deux tensions. D'une part, en raison d'une compétitivité hors prix insuffisante, l'industrie française, et tout particulièrement les PME et ETI, doivent s'ajuster à un prix mondial qui dépend en grande partie du taux de change entre l'euro et le dollar. D'autre

part, l'industrie est intégrée dans un modèle social qui est fondé sur une règle de progression du salaire assez homogène entre les différents secteurs de l'économie nationale, notamment entre industrie et services. Or l'industrie allemande bénéficie à la fois d'une compétitivité hors prix qui lui permet d'être moins dépendante d'une concurrence par les prix et d'un découplage des salaires dans l'industrie et les services.

En descendant à un niveau plus fin, deux points doivent être rappelés. Tout d'abord, il y a une grande disparité des niveaux de taux de marge selon les tailles des firmes en France : nettement inférieur dans les PME de l'ordre de quatre points, par rapport aux ETI et aux grandes entreprises (graphique ci-après).

### Taux de marge suivant la taille des entreprises



Source : Banque de France

Ensuite, les grands groupes français réalisent en moyenne les deux tiers de leur chiffre d'affaires hors de France et les profits correspondants n'apparaissent pas en tant que tels dans la comptabilité nationale et dans les bases de données comme celle de la Banque de France. Par conséquent, la baisse du coût salarial recherché par le pacte de compétitivité, mise en avant par le patronat

français comme le levier principal pour ne pas dire unique de rétablissement de la compétitivité des entreprises (comme c'est le cas depuis le début des années 1980), est en réalité à la fois :

- seulement une réponse très partielle au positionnement des entreprises françaises,
- un levier très contraint, compte tenu des effets du non choix de l'industrie par la France depuis plusieurs décennies au profit de la financiarisation de l'économie,
- un levier qui ne peut redonner à court terme un peu de marges aux entreprises françaises qu'à la condition que la distribution des dividendes diminue fortement et qu'à moyen terme on assiste à une amélioration de la spécialisation par la réduction des pénalités structurelles du système productif français : cannibalisation des PME par les grands groupes, relations déséquilibrées entre grands groupes et sous-traitants, entre producteurs et grande distribution, déficiences de formation des salariés, coût du capital excessif, etc.

Ce dernier point est important, compte tenu de l'évolution du partage de la valeur ajoutée au cours des dernières décennies. Rappelons que, d'une façon générale, du début des années 1980 à la veille de la crise en 2008, la baisse de la part salariale dans les pays de l'OCDE en tendance longue a eu comme contrepartie la montée de la part affectée aux dividendes et non une augmentation du taux d'investissement, contredisant le fameux théorème du chancelier allemand Schmidt, « les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». Et la France n'a pas échappé à ce mouvement. Entre 1982 et 2008, en France, la part des salaires dans la valeur ajoutée est passée de 74,2 % à 65,1 %, tandis que la part dédiée aux dividendes passait de 3,2 à 8,4 %<sup>16</sup>. Et depuis le déclenchement de la crise en 2008, le taux de distribution des dividendes versés par les grandes entreprises du CAC 40 est même supérieur à celui d'avant la crise<sup>17</sup>. Une étude de l'OCDE de 2013 souligne

---

16. Michel Husson, « Le partage de la valeur ajoutée en Europe », *Revue de l'Ires*, n° 64, 2010/1.

17. Cabinet Ricol-Lasteyrie, *Profil financier du CAC 40*, juin 2012.

également le lien entre la faiblesse du taux de marge des entreprises françaises par rapport à celui d'autres pays développés et la forte croissance de la distribution des dividendes<sup>18</sup>.

Autrement dit, le pacte de responsabilité doit, pour réussir, être fondé d'une part sur des contreparties patronales en matière de modération des actionnaires et d'autre part ne peut être qu'une composante d'un discours et d'un projet beaucoup plus ambitieux sur la réindustrialisation de l'économie et donc d'un « pacte productif », mis en avant dans le programme du candidat socialiste et qui, depuis juin 2012, n'a jamais vraiment été mis en œuvre.

Seuls une approche globale, un changement d'échelle dans l'action, une représentation positive de l'action publique peuvent créer la confiance des entrepreneurs, des investisseurs, des citoyens. Une confiance sans laquelle il ne peut y avoir à terme réduction du chômage.

---

18. Hervé Boulhol, Patrizio Sicari, *The declining competitiveness of French firms reflects a generalised supply-side problem*, OECD, Economics Department Working Papers, n° 1029, 2013.

### ***Pacte de responsabilité et mobilisation des acteurs : une indispensable co-responsabilité***

Ce pacte interroge la responsabilité de tous les acteurs : entreprises – les grandes bien sûr mais aussi les moyennes et les petites –, organisations syndicales, territoires et structures publiques également. La responsabilité des acteurs ne doit pas se focaliser seulement sur la résultante « emploi ». L'investissement privé, celui des entreprises dans le développement de nouvelles activités, dans le développement de son potentiel humain et sociétal, doit être au cœur des discussions à établir entre partenaires sociaux dans l'entreprise.

La responsabilité du patronat dans la longue durée n'est pas à oublier à un moment où ce dernier rappelle continûment celle des pouvoirs publics dans la gestion du pays. Une responsabilité, en particulier, dans l'organisation très hiérarchisée du système productif du pays, des relations souvent de vassalisation entre grands donneurs d'ordre et sous-traitants, grande distribution et petits

fournisseurs, l'insuffisante montée en compétence des salariés, le manque de coopération entre entreprises françaises dans la conquête de marchés extérieurs, une pratique de nombre de PME/ETI encore limitée à l'exportation de leurs produits alors que le développement à l'international nécessite une approche de ces marchés par le développement de la production locale, pour ne citer que quelques-uns des éléments qui pénalisent lourdement le système économique français.

C'est dans cette perspective que les outils mis en place dans la première partie du quinquennat doivent être mobilisés, qu'ils prennent tout leur sens et peuvent montrer leur efficacité. La mise en place de la base de données unique, la conception de la responsabilité sociale de l'entreprise vis-à-vis de son environnement naturel et sociétal, le développement du dialogue social sur la compétitivité, le partage de la valeur, la qualité de vie au travail et l'accroissement des compétences, l'élaboration de modes de management et de gouvernance plus coopératifs : tels sont les termes essentiels sur le plan social qui

doivent être placés au cœur du pacte de responsabilité. À cela peut aussi s'ajouter le rôle effectif que la commande publique (les achats de l'État et des collectivités locales) peut jouer pour encourager le développement industriel et la montée en qualité des PME et ETI qui font ce choix<sup>19</sup>.

Ajoutons que la montée en gamme de notre économie suppose de limiter les trappes à bas salaires que constituent des exonérations de charges concentrées sur les plus faibles rémunérations. Cette tentation existera toujours tant que le fonctionnement du système éducatif continuera de mettre sur le marché du travail autant de

---

19. Prenons un exemple d'actualité dans un secteur stratégique, celui de la défense, où la seule logique comptable ne peut primer sur le calcul économique : renouveler la flotte des avions ravitailleurs est une urgence pour l'armée de l'air. Le MRTT d'Airbus est prêt, plusieurs exemplaires sont déjà opérationnels dans diverses armées de l'air dans le monde. Pendant ce temps, il est probable que les commandes françaises vont se réduire et être étalées dans le temps ; et il semble que la rénovation des vieux Boeing C-135 va se faire, quand elle est techniquement possible. Il serait utile de faire alors un calcul d'économie publique simple, comparer les coûts : quel est le coût annuel de la rénovation des C-135 qui voleront quelques années ? Quel est le coût d'acquisition des MRTT qui voleront plusieurs décennies ? Il faudrait pour cela disposer des chiffres, notamment les coûts, et faire un calcul de coût actualisé de chacune des options en tenant compte de la durée d'amortissement et en prenant un taux d'actualisation cohérent avec la préférence exprimée, pour le court terme ou pour le long terme. Cela conduit-il à revoir les règles d'achat ? Probablement, mais au moment où le budget de l'État est contraint, c'est une voie qui doit être explorée dans l'intérêt de la BITD au moment où les avancées technologiques vont rendre indispensables des investissements importants (drones, cyber-sécurité...).

jeunes sans qualification. Il est indispensable d'organiser une montée globale en compétences des jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi et, pour cela, que le développement de l'alternance soit repensé profondément. Deux conditions sont indispensables : progresser vers des organisations du travail davantage apprenantes, accepter l'idée que la formation sur le lieu de travail doit donner lieu à une reconnaissance en termes de qualification. La nouvelle loi sur la formation professionnelle ouvre des pistes, mais des systèmes professionnels de validation des qualifications doivent pouvoir être mis en œuvre dans les branches et les territoires. Un Grenelle de la formation par alternance associant l'ensemble des partenaires (entreprises, syndicats, État, système éducatif, Régions...) devrait être convoqué, dans cet esprit.

Il est aussi possible d'introduire dans le pacte de responsabilité, aux différents échelons auxquels il est négocié, des objectifs de développement de la formation par alternance. La Fondation Condorcet propose de généraliser l'apprentissage en faisant en sorte que l'ensemble des

curcus de formation initiale se conclue par une période de deux ans au minimum de formation en entreprise par alternance qui donnerait à tout jeune une première expérience professionnelle<sup>20</sup>.

### ***Un mouvement continu de concurrence fiscale et sociale dans lequel la France rentre à son tour***

Si l'on repositionne le pacte de responsabilité français dans le contexte européen, l'on constate qu'après la plupart des pays européens – d'abord l'Allemagne avec les réformes Schröder au début des années 2000 et les pays du Nord qui sont dans sa zone d'influence, puis les pays du Sud, comme réponse à la crise financière – la France prend le même chemin : CICE puis pacte de responsabilité, en semblant oublier les autres dimensions de la performance globale des économies (innovation, éducation, formation professionnelle, etc.). Or cette approche

---

20. Propositions en ligne sur : [www.fondation-condorcet.org/publications/](http://www.fondation-condorcet.org/publications/)

dominante au niveau européen de la concurrence fiscale et sociale ne peut être que sans fin et à terme destructrice pour la solidarité européenne. Quel écart entre cette réalité et les grands rêves européens mis en avant dans le débat public depuis la crise de 2008 – gouvernance économique, convergence réelle, grands projets, fédéralisme !

Cet ajustement par le pacte de responsabilité peut se comprendre compte tenu de la situation des entreprises françaises, prises en étau, depuis le début des années 2000, entre les pays émergents à bas coût et l'Allemagne aux produits à forte valeur ajoutée et, depuis l'après-crise de 2008, concurrencées également par la compétitivité prix des pays du Sud de l'Europe.

Pourtant, à terme, il ne peut contribuer à redynamiser la compétitivité des entreprises françaises qu'à la condition que la France s'engage résolument dans le combat au niveau européen pour l'harmonisation fiscale et sociale. Ce qui signifie que le gouvernement, le président de la République et le Parti socialiste s'engagent puissamment

dans la campagne à venir des élections européennes sur cette question fondamentale sans laquelle il ne peut y avoir à terme de retour à la confiance dans la construction européenne. Contrat social français (mis en avant par le président et le gouvernement en privilégiant le dialogue social) et contrat social européen doivent être liés. En tant que pays fondateur de l'Europe, la France ne peut se limiter à une stratégie fondée sur le duo franco-allemand : il lui faut impérativement changer de braquet en se mobilisant au niveau européen, en engageant d'une façon offensive le débat sur l'harmonisation fiscale et sociale.

### *Quelques premiers résultats sur lesquels s'appuyer*

Si le temps du dialogue social au sommet est révolu et si depuis plusieurs années l'Europe sociale marque le pas, le terrain européen est celui sur lequel la ligne du gouvernement est la plus claire, avec quelques premiers résultats qui peuvent constituer une base de départ pour une Europe plus démocratique et plus forte.

La mise en place d'indicateurs sociaux dans le cadre de la « dimension sociale de l'Union économique et monétaire » (communication de la Commission du 2 octobre 2013) ne doit pas être surévaluée mais elle a nuancé les positions de la Commission sur la nécessité de politiques d'équilibres budgétaires récessives. C'est un résultat qui est à mettre au crédit de la France et du gouvernement, même si cela peut être aussi compris comme une volonté de réduire la pression de nos partenaires vis-à-vis des réformes à mettre en œuvre en interne.

La dynamique engagée par la France et l'Allemagne sur le sujet de l'emploi des jeunes est aujourd'hui positive si l'on tient compte des pesanteurs habituelles pour mettre en route des politiques communautaires. Après avoir associé les responsables espagnols et italiens, les deux pays ont réussi à rallier en six mois la quasi-totalité des autres pays membres, autour d'un programme de six milliards d'euros qui pourrait être débloqués en deux ans, pour financer un programme destinés aux jeunes européens sans emploi ni formation. Dans la foulée, des économistes allemands ont

proposé de travailler sur un embryon d'assurance chômage commun à tous les Européens<sup>21</sup>.

L'autre dossier sur lequel la France a marqué des points est celui du détachement des travailleurs et de la lutte contre la fraude. Il s'agit d'un vrai succès car, sans remettre en cause la mobilité des travailleurs sur le marché européen, il s'agit de construire un espace dans lequel le dumping social ne peut servir à la concurrence interne. Vrai succès aussi dans la mesure où des pays de l'Est européen comme la Pologne ont rejoint les positions françaises et isolé les eurosceptiques comme le Royaume-Uni.

En ces périodes de restructuration des entreprises, il convient aussi de mieux utiliser le « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation » (FEM, lancé en 2007 et complété fin 2013) qui a pour objet d'aider les personnes

---

21. Voir les propositions du groupe de Gliénicker sur : [www.notre-europe.eu/011019-2603-Gliénicker-Group.html](http://www.notre-europe.eu/011019-2603-Gliénicker-Group.html) et une réponse par le groupe Eiffel-Europe : [www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communauté-politique-de-leuro/](http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communauté-politique-de-leuro/)

licenciées à la suite de changements structurels majeurs survenus dans le commerce international en raison de la mondialisation. Ce fonds un moment menacé a élargi ses interventions et dispose désormais de 150 millions d'euros annuels pour la période 2014-2020.

Cependant, l'Union européenne est aujourd'hui attendue sur le terrain de la croissance et donc d'une politique d'investissement significative. Cette question de l'investissement public intéresse l'ensemble des grands acteurs de la zone. La France, bien évidemment, dont les finances publiques limitent la capacité nationale d'investissement alors qu'historiquement il s'agit du moteur de croissance principal. Mais aussi l'Allemagne, mise en accusation pour ses bénéfices commerciaux insuffisamment investis dans l'économie nationale et européenne.

Le pacte de responsabilité doit s'accompagner d'un plan d'investissement public européen, sur de grands projets industriels.



**PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS : RETROUVER  
LA RÉFÉRENCE DU PACTE PRODUCTIF ET  
PROPOSER UNE VISION MOBILISATRICE POUR  
LE PAYS**

En conclusion, nous souhaitons insister sur deux points fondamentaux articulant action de long terme et action de court terme. Le premier point est la nécessité pour le gouvernement de remettre en perspective son action, en articulant ses étapes clés – sans cette articulation, il ne peut y avoir ni cohérence de l'action gouvernementale, ni de compréhension de sa politique – et en ouvrant sur une vision claire de l'avenir du pays, qui ne peut se limiter à une réduction des dépenses publiques. L'objectif est de transformer notre modèle économique fondé sur la quantité en une économie de la qualité et des services rendus, créatrice d'emplois pour tous, qui s'inscrit de fait dans le long terme.

Le plus grand danger en effet aujourd'hui serait, dans l'action gouvernementale, de privilégier un choix tactique

(l'allègement des charges sociales sur les bas salaires) et une logique de court terme (la création d'emplois peu qualifiés), sur le choix stratégique de la performance de l'économie nationale et une logique de long terme, le plein-emploi et la réduction des inégalités. Cela signifie concrètement de réinsérer son action dans le cadre et l'esprit du pacte productif mis en avant lors de la campagne des présidentielles et les grandes orientations nécessaires à sa mise en œuvre (cf. annexe 1, issue des travaux précédents de notre groupe de travail « Production »)<sup>22</sup>.

Le second point consiste à compléter à court terme les actions mises en œuvre par un ensemble de mesures au service de l'objectif de long terme.

22. Jean-Louis Levet (dir.), *Réindustrialisation, j'écris ton nom*, mars 2012, Fondation Jean-Jaurès. Disponible en ligne : [www.jean-jaures.org/Publications/Etudes/Reindustrialisation-j-ecris-ton-nom/\(language\)/fre-FR](http://www.jean-jaures.org/Publications/Etudes/Reindustrialisation-j-ecris-ton-nom/(language)/fre-FR)

Les deux tableaux ci-après reprennent l'ensemble des propositions émises dans cet essai, relatives aux principaux volets de la question industrielle.

### **Cinq volets complémentaires d'action**

- Rendre plus cohérents les outils, missions, plans de la politique industrielle et en assurer la coordination au service de l'objectif commun de la réindustrialisation
- Développer une politique fiscale résolument en faveur de l'investissement et stable dans la durée
- Amplifier le dialogue social à tous les niveaux : interprofessionnel, branches, entreprises, territoires
- Dépasser l'aspect court terme du « pacte de responsabilité » qui ne doit être qu'une composante d'un pacte productif
- Promouvoir le dialogue au niveau européen en vue d'une véritable harmonisation fiscale et sociale.

## 22 propositions pour leur mise en œuvre effective

### *APE :*

- Clarifier les priorités de l'APE en privilégiant une mission de stratégie industrielle et non de gestion patrimoniale des participations de l'État
- Lui permettre d'intervenir de manière active sur les participations de l'État tout en conservant la prééminence du politique sur le sujet

### *BPI :*

Mettre en cohérence ses missions et son action, avec :

- Des missions de cartographie des ETI à réaliser, par secteurs et territoires, en liaison avec le ministère du Redressement productif
- Un investissement dans les infrastructures de marché et la création d'une bourse pour les PME technologiques
- Un travail de proximité à renforcer avec les régions et les Chambres de commerce et d'industrie
- Des modes de détention des participations à hiérarchiser en fonction du diptyque impératif de court terme / axes stratégiques de long terme

APE et BPI : une tutelle commune avec un pôle ministériel de la production et au périmètre élargi à l'ensemble des activités productives

### *Fiscalité :*

- S'orienter – après évaluation – sur une baisse du taux d'impôt sur les sociétés
- Elargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en supprimant certaines niches fiscales sans baisse globale de rendement pour les recettes de l'État
- Rééquilibrer la fiscalité entre grandes entreprises et PME
- Favoriser, sur le plan fiscal, les bénéficiaires réinvestis

### *Social :*

- Simplifier les règles administratives du dialogue social
- Généraliser les formations en alternance et organiser un Grenelle de la formation en alternance
- Favoriser une plus grande représentation des salariés dans les conseils d'administration ou conseils de surveillance des entreprises
- Rendre la base de données unique plus accessible

**Energie :**

- Intensifier les efforts de R&D et de démonstration de technologies émergentes, pour l'évolution de notre mix énergétique et pour la création d'atouts à l'exportation : renouvelables, stockage, réseaux intelligents, usages de l'électricité pour remplacer les hydrocarbures
- Inscrire un renforcement de la fiscalité énergie-climat dans les contreparties du pacte de responsabilité
- S'appuyer sur la compétitivité de l'électricité en France pour ancrer des industries électro-intensives

**Pacte de responsabilité :**

- Dépassez l'approche restrictive du pacte de responsabilité limitée à la seule baisse des coûts et des charges
- Développer la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et le dialogue social sur la compétitivité, le partage de la valeur, la qualité du travail
- Introduire des objectifs de développement de la formation en alternance
- Promouvoir au plan européen l'harmonisation fiscale et sociale et un plan d'investissement public sur de grands projets industriels

**ANNEXE :*****Six orientations pour un nouveau modèle de production***

1. **Soutenir la créativité et le développement humain.** Sortir de la crise systémique par le haut exige de retrouver un régime de croissance fondé sur la principale richesse dont nous disposons : les femmes et les hommes qui travaillent et la jeunesse qui étudie. Les politiques de développement humain permettront de redonner une place aux uns et aux autres face au monde de la finance et du sens à leur travail. Elles augmenteront la confiance des salariés, leur capacité à coopérer entre eux, à prendre des risques. Ces dispositions sont de nature à développer la créativité et l'avènement d'une économie de l'innovation plus compétitive sur la scène internationale.
2. **Développer une économie de la qualité et des services rendus.** On assiste à une remise en question du pacte entre l'économie et la société parce que l'on ne croit plus que la croissance de l'économie améliore la situation matérielle du plus grand nombre. De plus, la crise écologique est passée par là. Dans une nouvelle politique de la production, l'économie de la quantité fera place à une économie de la qualité et des services rendus. Quatre priorités pour l'action

publique sont alors proposées : rééquilibrer les incitations en faveur des secteurs exposés, repenser le ciblage de la politique de la production sur des critères rénovés, rééquilibrer les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants (un enjeu majeur pour la qualité des emplois et de la production), créer les conditions d'une croissance verte.

**3. De l'énergie pour tous et pour longtemps.** Nous voyons l'énergie comme moteur de bien-être, de cohésion sociale et de développement. Elle doit être abordable pour les ménages et compétitive pour nos entreprises et nos territoires. Elle est synonyme de lutte contre le changement climatique et de progrès technique. C'est une énergie au service de l'intérêt général, de l'ambition industrielle et de la volonté politique : loin d'une démarche focalisée sur l'ouverture à la concurrence qui oublie la cohésion sociale et l'outil industriel ! Cette vision fonde des propositions touchant à la politique industrielle, à la conduite d'une transition énergétique, à la lutte contre la précarité, à l'architecture et au fonctionnement du secteur électrique, au contenu d'une Europe de l'énergie.

**4. Pour un Big Bang des territoires.** La mise en œuvre dans la longue durée de grands projets entraînants et structurants peut constituer un levier puissant pour l'avenir de nos territoires. Les propositions s'appuient notamment sur trois leçons des pratiques européennes.

La diversité des situations appelle des façons différentes, pour les territoires, de gérer leur développement productif ; il n'y a pas de territoire condamné ! L'action collective s'inscrit dans la durée, à partir d'une véritable culture stratégique. Les autorités régionales interviennent et dirigent avec le degré le plus approprié à la stratégie et aux projets territoriaux. L'ambition est alors de faire émerger dix à quinze grands projets territoriaux, fondés sur un « nouveau pacte de confiance entre l'État et les territoires ».

**5. Financer la nouvelle croissance.** La crise est une défaite de la pensée libérale et appelle à de nouvelles régulations : réorienter l'épargne des ménages et la valeur ajoutée des entreprises vers l'investissement productif, savoir prendre des risques industriels, protéger et développer le tissu des PME, mettre fin aux excès de la financiarisation, passer d'une Europe de la concurrence à une Europe dans la concurrence. La résolution de la question des dettes souveraines passe autant par la relance à l'échelle européenne que par la consolidation des finances publiques. Des marges de manœuvre existent mais nécessitent de redéfinir le rôle de la Banque centrale européenne et de modifier la gouvernance européenne.

**6. Civiliser la mondialisation.** Pour réussir, le modèle de développement doit tenir compte du cycle de mondialisation entamé

depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, en tirant parti de ses acquis positifs et en corrigeant ses excès. Il s'agit ainsi de civiliser la mondialisation sans pour autant la diaboliser. Ni repli sur soi ni « démondialisation », le choix préconisé consiste à agir sur deux fronts : l'amélioration de notre compétitivité et le rééquilibrage de la concurrence entre pays émergents et pays industrialisés comme au sein de l'Europe. On propose ainsi de rapprocher les standards sociaux et environnementaux par la fiscalité, les normes et les technologies, par exemple en accroissant le poids de l'Organisation internationale du travail face à l'Organisation mondiale du commerce. On invite aussi l'Union européenne à se doter d'outils offensifs équivalents à ceux d'autres pays industrialisés.

Source : Jean-Louis Levet (dir.), *Réindustrialisation j'écris ton nom*, Fondation Jean-Jaurès, mars 2012.

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN  
ET LAURENT COHEN

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURES  
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Réalisation : REFLETS GRAPHICS  
AVRIL 2014

Sous la direction de  
Jean-Louis Levet

## Concrétiser l'ambition industrielle

François Hollande a placé le pacte productif au cœur de son programme pour lutter contre la désindustrialisation.

Comment poursuivre l'action ?

Tissu productif, fiscalité, social, pacte de responsabilité : pour chacun des quatre domaines analysés, Jean-Louis Levet propose des choix stratégiques forts pour la seconde partie du quinquennat, afin de concrétiser l'ambition industrielle de la gauche.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)