



**INTÉRÊT GÉNÉRAL**  
LA FABRIQUE DE L'ALTERNATIVE

---

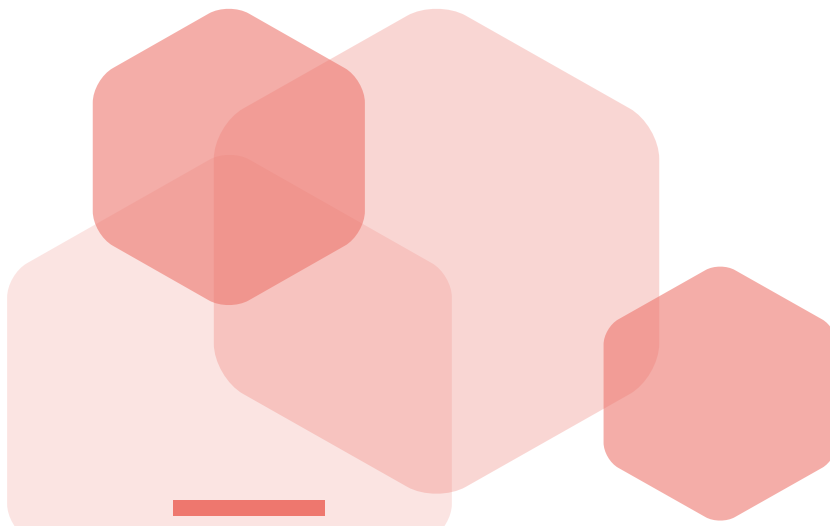
X-Alternative

---

**CONSTRUIRE  
UNE PLANIFICATION  
INDUSTRIELLE  
À PARTIR DES BESOINS**

---

ÉPISEDE I :  
REPENSER L'INDUSTRIE  
ET SES POLITIQUES



<b>INTRODUCTION :</b>	
<b>LE BESOIN D'INDUSTRIE, MAIS PAS N'IMPORTE LAQUELLE .....</b>	<b>3</b>
<b>I. UNE INDUSTRIE FRANÇAISE EXSANGUE, DE MOINS EN MOINS CAPABLE DE RÉPONDRE AUX BESOINS.....</b>	<b>5</b>
A. Un net recul de l'emploi et de la valeur ajoutée de l'industrie dans l'économie nationale, dont l'effet est plus marqué dans certains territoires .....	5
B. Des montants publics et privés relativement faibles consacrés aux innovations et à la recherche industrielle. . . . .	7
C. Un décrochage de la production industrielle par rapport à la demande intérieure .....	8
D. Péchiney, Arcelor, Thomson, Alstom, etc. : la « grande braderie » des fleurons stratégiques .....	11
E. Un récent timide retour industriel, mais toujours déconnecté des besoins.....	12
<b>II. DE LA PLANIFICATION CENTRALISÉE AU RETRAIT DE L'ÉTAT : BREF HISTORIQUE DES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN FRANCE DE 1945 À 2020 .....</b>	<b>13</b>
A. La planification française : un dispositif original, mais imparfait dans la coordination économique .....	13
B. Le mitan des années 1980 : l'abandon du cadre planificateur et la prise de pouvoir de la logique libérale .....	16
<b>III. LES POLITIQUES INDUSTRIELLES ACTUELLES SONT DÉSORDONNÉES ET AU SERVICE DES CAPITAUX DOMINANTS .....</b>	<b>18</b>
A. Des instances coordinatrices de politiques industrielles déséquilibrées.....	18
B. De l'argent public sans condition ni contrôle démocratique : le cas des niches fiscales .....	20
C. Le retour en trompe-l'œil de l'orientation industrielle des politiques économiques .....	22
D. Résultat : un financement de l'industrie purement lucratif et hors de tout contrôle démocratique .....	25
<b>IV. POSER LES PRINCIPES DE LA PLANIFICATION INDUSTRIELLE .....</b>	<b>28</b>
A. Partir des besoins du pays et de sa population et prioriser les plus stratégiques .....	30
B. Garantir des productions accessibles et de bonnes conditions de travail .....	31
C. Mettre la démocratie au cœur des politiques industrielles .....	32
D. Respecter les limites planétaires et en particulier maîtriser la consommation des ressources .....	33
<b>CONCLUSION : PRODUIRE ET PLANIFIER.....</b>	<b>34</b>

**Pour citer cette note :**

Intérêt général & X-Alternative, « [Construire une planification industrielle à partir des besoins - Épisode I : Repenser l'industrie et ses politiques](#) », note #33, décembre 2024.

## INTRODUCTION : LE BESOIN D'INDUSTRIE, MAIS PAS N'IMPORTE LAQUELLE

---

Des cheminées crachant leur fumée noire au-dessus des villes. Charlie Chaplin vissant mécaniquement les écrous qui passent devant lui, et dont il ignore l'utilité finale. Des hommes en bleus de travail, d'autres en de haut de forme. Des porte-containers géants chargeant et déchargeant des marchandises dans un port qui pourrait se trouver n'importe où dans le monde. Bien souvent, le mot « industrie » convoque des images renvoyant au bruit, au gris, à la saleté, à la pollution et, surtout, au passé. Et si, au contraire, l'industrie était actuelle ? Et si, même, elle pouvait être l'un des moyens indispensables pour construire un avenir distinct de ce passé-là ?

Déploiement des véhicules électriques, de pompes à chaleur, développement des énergies décarbonées, extraction de ressources stratégiques, massification du transport ferroviaire, maîtrise de la *fast fashion* et de la surconsommation... **Nombre des défis que nous avons la charge de relever dans les prochaines années reposent sur notre capacité à mobiliser écologiquement, économiquement et efficacement des filières industrielles diverses.**

Le besoin d'industrie est sans doute également l'une des intuitions qui se sont imposées à beaucoup lors de la pandémie de Covid-19, quand la France s'est avérée incapable de se fournir en respirateurs et en masques chirurgicaux. En révélant notre dépendance aux pays étrangers, la pandémie a fait la lumière sur les vulnérabilités de l'Hexagone, dues à des décennies d'abandon des politiques industrielles ou de manque de vision pour l'industrie du pays.

Voici même que, peu à peu, le mot « industrie », longtemps délaissé au profit de concepts plus flous comme « entreprise », « production » voire même « *start-ups* », fait son retour dans les discours officiels et les grands textes législatifs. **Auparavant mobilisée pour évoquer le « progrès » et la croissance, l'industrie sert désormais également un discours tourné vers la « souveraineté ».**

### L'industrie comme moyen au service des besoins

Les besoins massifs en produits manufacturés, actuels et anticipés, ainsi qu'une montée en tension des chaînes d'approvisionnement, parfois utilisées pour des pressions géopolitiques entre puissances, ont donc remis sur le devant de la scène la faiblesse et le recul de l'industrie française et la nécessité de bénéficier de productions locales. L'idée n'est pas neuve ! En soulignant le rapport entre industrie et indépendance – à la fois politique et économique –, cette prise de conscience renvoie au constat de bien des pays du Sud après la Seconde Guerre mondiale. Du structuralisme latino-américain de Raúl Prebisch (1901-1986), à la promulgation d'un nouvel ordre économique mondial aux Nations unies en 1974, en passant par le non-alignement promu lors de la Conférence de Bandung en 1955, les capitales de ce qu'on appelait alors « Tiers monde » ont souvent pointé ce qui s'imposait à eux comme une évidence : sans industrie nationale, pas d'indépendance politique.

**Cependant, en France, le grand retour de l'industrie s'arrête pour l'heure aux discours. Des fleurons industriels continuent d'être vendus à des acteurs étrangers ;** les indicateurs de la désindustrialisation montrent des tendances contradictoires ; et aucune véritable stratégie industrielle n'émerge vraiment. Pire, des moyens de plus en plus colossaux sont déployés par la puissance publique pour aider à l'implantation, au développement ou au maintien d'activités industrielles, sans que personne ne soit capable de mesurer leur effet et leur efficacité. Les objectifs de l'industrie ne sont même jamais définis par les acteurs qui essaient de s'emparer du sujet.

La première des urgences est sans doute celle de définir et de mettre en place des politiques industrielles, entendues ici comme toute politique publique visant à orienter d'une manière ou d'une autre la production nationale de biens manufacturés, qui nous permettent de gagner en souveraineté, de sécuriser nos approvisionnements en produits essentiels et stratégiques et de décarboner notre économie. Dans ces travaux, **Intérêt Général et X-Alternative proposent ainsi un nouveau cadre politique et pratique pour penser les politiques de l'industrie du XXI<sup>e</sup> siècle.**

**Cette proposition assume de prendre pour point de départ les besoins. En effet, l'industrie n'est qu'un moyen, une manière particulière d'organiser la production de biens.** À quoi servent ensuite ces biens ? Permettent-ils de répondre réellement à des besoins identifiés de la population ou du pays ? Étant donné l'impératif écologique et les vulnérabilités consécutives au manque de souveraineté industrielle, cette note propose que cette question soit première. Le « marché » ne doit pas décider seul, au contraire, les priorités industrielles appartiennent à la chose publique et donc à la République sociale et écologique. Plusieurs autres questions en découlent inévitablement : comment garantir que l'industrie remplisse toujours sa mission ? Comment définir et identifier ce qui constitue un besoin légitime ? Comment déterminer la place de l'industrie dans les modalités de réponse à ces besoins, et enfin, comment organiser le secteur pour qu'il joue pleinement le rôle qui lui est attribué ? **Pour garantir des réponses démocratiques, justes et écologiques à ces questions, nous avons besoin de planification et d'une stratégie coordonnée.**

Disons-le d'emblée, les chemins d'une nouvelle planification industrielle ne seront pas tous aisés et ne feront pas que des gagnants. **Pour respecter les limites planétaires et décarboner notre économie, certaines industries jugées néfastes devront décroître, voire fermer, tout en prévoyant la reconversion des sites et des travailleur·ses.** Ce simple impératif marque la nécessité de bâtir une politique industrielle émancipée du capitalisme, incapable par essence d'organiser la décroissance d'une production rentable. De plus, aucune industrie ne sera possible sans garantir aux travailleur·ses des emplois stables, rémunérés et valorisés de façon juste.

Ainsi, **cette note a pour but de présenter et de poser les premières briques de ce que pourraient être de nouvelles politiques industrielles prenant en compte les objectifs de long terme et partant des besoins qu'il s'agit de déterminer.** Cet épisode analyse dans un premier temps la situation industrielle actuelle, puis présente un bilan des politiques qui y ont contribué. Il propose ensuite un cadre général de planification industrielle, sociale et écologique et en précise les objectifs et les grands principes. Le second épisode qui suit cette note se construit autour de points de méthode pour mettre en place cette nouvelle planification industrielle. Il précisera notamment comment déterminer démocratiquement le contenu de ces *besoins*.

**Le cadre de ces travaux se concentre sur l'industrie manufacturière, soit l'industrie chargée de transformer des matières premières en biens de consommation.** Les industries extractives et de production d'énergie seront brièvement évoquées dans des encadrés thématiques, afin de rappeler leurs interdépendances avec l'industrie manufacturière.

“ En révélant notre dépendance aux pays étrangers, la pandémie a fait la lumière sur les vulnérabilités de l'Hexagone, dues à des décennies d'abandon des politiques industrielles ou de manque de vision pour l'industrie du pays. ”

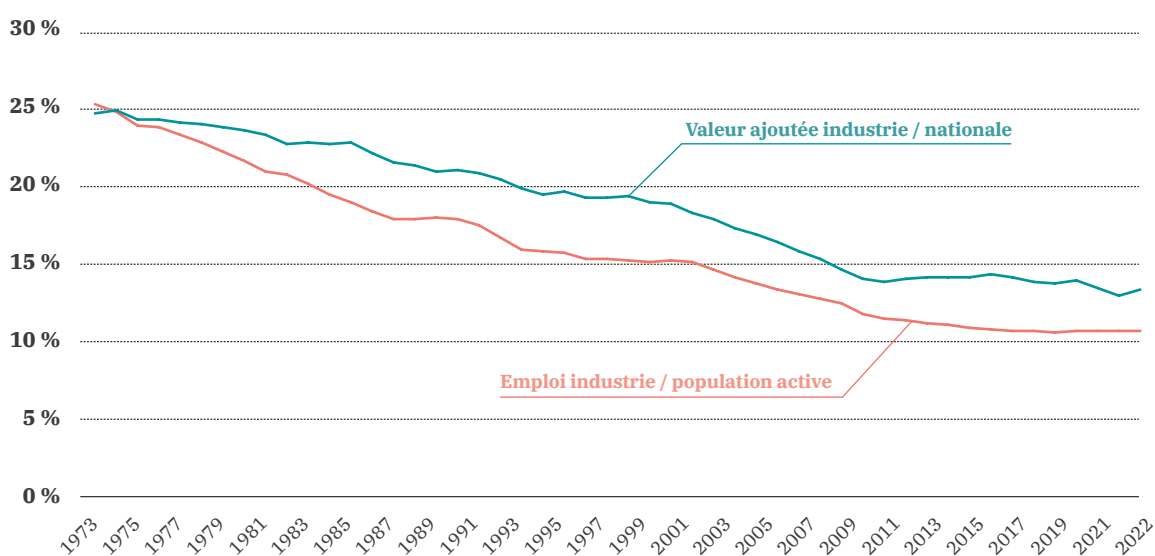
# I - UNE INDUSTRIE FRANÇAISE EXSANGUE, DE MOINS EN MOINS CAPABLE DE RÉPONDRE AUX BESOINS

Les analyses sur les causes et les effets de la désindustrialisation se sont multipliées ces dernières années. Cette partie analyse les indicateurs principaux portant sur la situation industrielle actuelle en France ainsi que les politiques publiques qui en sont responsables et l'entretiennent aujourd'hui encore. Cela permet de commencer à construire, en miroir, une autre base politique et pratique pour repenser l'industrie et ses politiques.

## A. UN NET REcul DE L'EMPLOI ET DE LA VALEUR AJOUTÉE DE L'INDUSTRIE DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE, DONT L'EFFET EST PLUS MARQUÉ DANS CERTAINS TERRITOIRES

Les chiffres du recul de l'activité industrielle en France sont sans appel. **Depuis 1973, la part des emplois industriels dans l'emploi global a été divisée par deux, et 2,5 millions d'emplois industriels ont été perdus<sup>1</sup>.** La France est désormais 22<sup>e</sup> sur 27 en Europe en matière d'emplois industriels rapportés à l'emploi total. En outre, la valeur ajoutée industrielle rapportée à celle de l'ensemble de l'économie nationale a également fortement diminué (figure 1). Néanmoins, accompagnant l'augmentation de la population et de l'activité économique, la production industrielle en niveau a augmenté de façon continue depuis 1970. En effet, les gains de productivité dans le secteur industriel ont permis de produire plus avec relativement moins de main-d'œuvre.

**PART DE LA VALEUR AJOUTÉE INDUSTRIELLE DANS LA VALEUR AJOUTÉE NATIONALE  
ET PART DE L'EMPLOI INDUSTRIEL DANS L'EMPLOI TOTAL DEPUIS 1973**



Source : Insee.

1. Vincent Hecquet, « Emploi et territoires de 1975 à 2009 : tertiarisation et rétrécissement de la sphère productive », *Économie et statistique*, n° 462-463, 2013.

Ces tendances sont le résultat de plusieurs facteurs, dont le poids respectif est difficile à déterminer<sup>2</sup>. **Un premier facteur tient à une augmentation de la productivité du travail plus rapide dans l'industrie que dans le reste de l'économie**, des années 1970 jusqu'à 2019. Un deuxième facteur est **l'externalisation par les groupes industriels d'activités telles que la propreté, le gardiennage ou la logistique afin de réduire leurs coûts**, principalement les salaires. Couplée à la montée des activités d'information, de communication ou de marketing au sein de l'industrie, cette évolution a mené à l'hybridation progressive de l'industrie et des services, ce que l'économiste Pierre Veltz dénomme l'« hyper-industrie ». Du fait du recours à l'externalisation, une bonne partie du travail réalisé pour des entreprises industrielles est décomptée comme étant réalisée pour le compte d'une entreprise de services. D'un autre côté, bon nombre d'industriels vendent maintenant également des services (83 % en France en 2014, en augmentation), en cherchant à développer un modèle économique basé sur l'usage et non uniquement sur l'achat (exemple de Michelin qui vend des kilomètres parcourus avec ses pneus ou de Safran qui vend des heures de vol avec ses moteurs).

**Un troisième facteur est l'ouverture des frontières économiques et commerciales en parallèle à la montée en puissance de l'Asie, et notamment de la Chine, dans la production industrielle mondiale.** En même temps que les politiques européennes de concurrence interne (voir Intérêt général, « [Contre le dumping, le protectionnisme : bâtir un "gouvernement des échanges" régulateur](#) », note #12, mars 2021), ces tendances ont entraîné la fermeture et la délocalisation de nombreuses unités de production françaises. La structure industrielle spécifique de la France, avec un poids plus important des grandes entreprises que dans d'autres pays comme l'Italie ou l'Allemagne, a accentué ce troisième effet, celles-ci étant plus enclines aux délocalisations. En effet, **les multinationales françaises, même si elles restent excédentaires, sont à l'origine de l'aggravation du déficit commercial des biens au cours de ces deux dernières décennies par réduction de leur excédent, ce qui n'est pas le cas des autres entreprises**<sup>3</sup>.

Selon l'Insee, sur la période 1995-2017, environ un millier d'entreprises, en majorité industrielles, auraient délocalisé leurs activités. Ces délocalisations concernent 25 000 emplois par an en moyenne, touchant principalement des emplois qualifiés de l'industrie, y compris les ouvriers qualifiés, qui sont surreprésentés<sup>4</sup>. Ce phénomène a été amplifié par l'entrée massive des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché unique dans les années 2000 : **de 1998 à 2008, la part de la production industrielle de l'UE obtenue dans les pays à faibles coûts salariaux est passée de 17 % à 44 %**<sup>5</sup>. Les grandes entreprises françaises sont alors devenues les championnes de la délocalisation des sites de production vers ces pays à bas coût de main-d'œuvre<sup>6</sup>. Ces délocalisations se poursuivent sur la période 2018-2020, où l'industrie manufacturière représente le deuxième secteur à avoir le plus délocalisé<sup>7</sup>. **Notons que 55 % des délocalisations subies sur le territoire français sont réalisées à l'intérieur de l'espace européen.** En plus d'avoir détruit des milliers d'emplois, la désindustrialisation a aggravé le changement climatique. Nos émissions importées ont augmenté depuis 1990, en partie à cause de la désindustrialisation (selon le Haut Conseil pour le climat, la première cause étant l'augmentation de notre consommation en raison de l'augmentation de la population et des revenus).

“ 55 % des délocalisations subies sur le territoire français sont réalisées à l'intérieur de l'espace européen. ”

2. Voir notamment Lilas Demmou, « Le recul de l'emploi industriel en France entre 1980 et 2007. Ampleur et principaux déterminants : un état des lieux ». *Économie et statistique*, n° 438-440, 2010 et Direction générale des Entreprises, « [Où en est la réindustrialisation de la France ?](#) », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2024.

3. Pierre Cotterlaz, Sébastien Jean, Vincent Vicard, « [Les multinationales françaises, fer de lance du commerce extérieur français, mais aussi de sa dégradation](#) », *La lettre du CEPIL*, n° 427, mai 2022.

4. « Plus de 10 000 emplois délocalisés chaque année de 2011 à 2017, en baisse par rapport à la décennie antérieure », voir Camille Beaufrepaire, Victor Lavielle, « [Les entreprises en France](#) », Insee, 2022.

5. Lionel Fontagné, Aurélien D'Isanto, « [Chaînes d'activité mondiales : des délocalisations d'abord vers l'Union européenne](#) », *Insee première*, n° 1451, 2013.

6. France Stratégie, « [Les Politiques industrielles en France : évolutions et comparaisons internationales](#) », 2020.

7. Louis Le Clairche, Florian Lézec, « [65 % des entreprises de 50 salariés ou plus ont connu des difficultés dans leurs chaînes d'activité en 2020](#) », *Insee première*, n°1942, 2023.

Certes, ces dynamiques caractérisent de nombreuses économies de pays de l'OCDE et de l'Union européenne. Au total, **la part de l'industrie a également diminué au niveau de l'Union européenne dans les dernières décennies**. Mais ces tendances ont été plus accentuées en France que dans les économies similaires. Avec 10 % du PIB relevant de l'industrie, la France se situe aujourd'hui parmi les pays riches les moins industrialisés, nettement derrière l'Allemagne (18 %), le Japon (20 %), l'Italie (15 %) ou encore la Pologne (17 %)<sup>8</sup>.

Considérés au niveau national, ces chiffres peuvent paraître abstraits ; **au niveau territorial, l'implantation ou le départ d'un site industriel a un impact fort sur son environnement géographique et économique direct**. En effet, les travailleur·ses sont en général peu mobiles, une implantation sur un territoire n'annule donc pas les impacts d'un départ sur un autre.

En France, les emplois industriels sont relativement plus présents dans les villes isolées ou loin des grandes villes que dans les métropoles et leurs banlieues<sup>9</sup>. Les secteurs les plus touchés par la désindustrialisation (et la délocalisation) étaient majoritairement implantés dans le quart nord-est du pays : les bassins miniers, les territoires de la sidérurgie et du textile. Pour ces territoires, les conséquences pour l'économie, l'emploi et l'environnement sont désastreuses. À l'inverse, certains territoires à proximité de grandes villes (« technopoles » près de Nice, Toulouse, Lyon ou l'Île-de-France) ou de grands ports (Dunkerque, Fos-sur-Mer, Nantes, Saint-Nazaire) ont vu arriver des nouveaux sites industriels ces dernières décennies.

## **B. DES MONTANTS PUBLICS ET PRIVÉS RELATIVEMENT FAIBLES CONSACRÉS AUX INNOVATIONS ET À LA RECHERCHE INDUSTRIELLE**

L'activité d'innovation et de recherche est une mesure de la capacité d'une industrie à évoluer et à s'adapter, voire à augmenter la part des nouvelles technologies dans sa production. En 2021, en France, la Dépense intérieure brute en recherche et développement (DIRD), qui mesure l'effort financier de recherche d'un pays, que ce soit par le secteur public ou par le secteur privé, s'élève à 2,2 %, demeurant même en deçà de l'objectif de 3 % fixé par l'UE pour 2020. C'est inférieur à la Belgique (3,4 %), la Suède (3,4 %), l'Autriche (3,3 %), l'Allemagne (3,1 %), la Finlande (3 %) et le Danemark (2,8 %), même s'il reste légèrement supérieur à celui observé pour l'ensemble des pays de l'UE<sup>27</sup>. **Ainsi, la France dépense environ 800 euros par habitant alors que l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, ont des dépenses de R&D légèrement supérieures à 1 200 euros par habitant, ce qui leur permet de disposer d'une industrie beaucoup plus spécialisée dans les secteurs de haute technologie.**

À l'échelle internationale, la France est notamment devancée par la Corée du Sud (4,8 %), les États-Unis (3,4 %) et la Chine (2,5 %). En volume, ces dépenses sont dérisoires comparées à celles des groupes américains. Ainsi en 2023, les 164 groupes américains ayant le plus investi dans l'innovation y ont consacré un budget de 475 milliards d'euros alors que la dépense des entreprises françaises était de 42 milliards d'euros.

En France, cet effort est largement porté par la dépense publique puisque sur les 2,2 % de la DIRD, les dépenses privées atteignent seulement 1,46 % – supportées à 68 % par les entreprises de l'industrie manufacturière – et stagnent depuis les années 2000 quand on le rapporte au PIB, contrairement à ce qu'il se passe dans d'autres pays ou en moyenne dans l'OCDE et l'UE.

Ainsi, la création ou la perte de richesses et d'emplois et la capacité des industriels à innover sont des conséquences immédiates des dynamiques industrielles, et se ressentent d'autant plus au niveau des territoires concernés par les délocalisations. Cependant, de tels indicateurs sont à la fois influencés par l'industrie et les politiques afférentes, mais également par de nombreux autres facteurs et notamment par l'organisation générale de l'économie. De ce fait, ils ne peuvent donc pas constituer l'alpha et l'oméga de politiques industrielles. Afin d'évaluer la bonne santé d'une industrie, il est ainsi nécessaire de comparer sa production avec la demande à laquelle elle souhaite répondre.

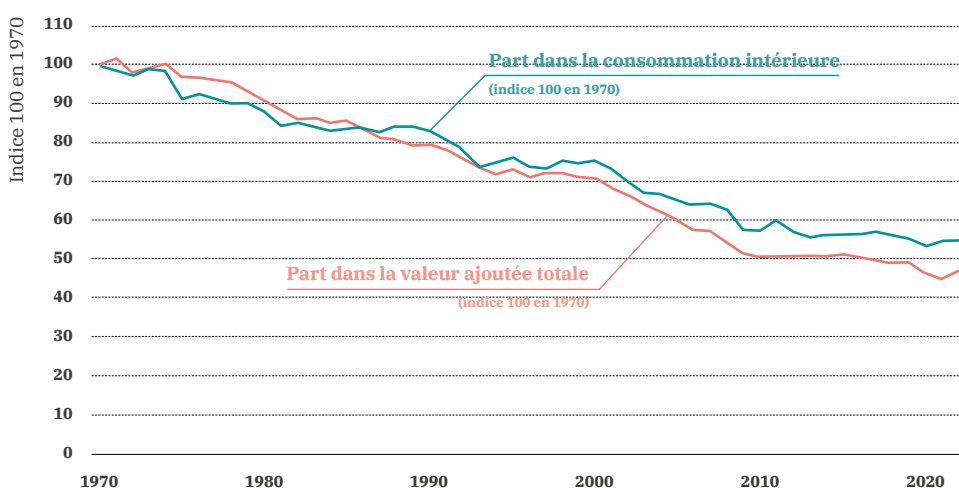
8. Vincent Vicard, *Faut-il réindustrialiser la France ?*, PUF, 2024.

9. Direction générale des Entreprises, *op. cit.*

## C. UN DÉCROCHAGE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE PAR RAPPORT À LA DEMANDE INTÉRIEURE

Pourquoi parler alors de désindustrialisation si la production industrielle totale a augmenté ? Pourquoi s'inquiéter d'une baisse de la part de l'industrie dans le PIB si au total les biens produits sont en augmentation ? En fait, il n'est pas suffisant de regarder la production industrielle totale, il faut la comparer à la demande (figure 2). Or, en France, l'industrie a cessé de répondre à la demande intérieure en produits industriels dès le milieu des années 1980 avec une production (courbe rouge) en déclin par rapport à la demande (courbe bleue). À partir des années 2000, un décrochage net s'est même produit avec une diminution plus rapide de la production par rapport à la demande. L'excédent de la production industrielle a même chuté pour devenir un déficit après la crise financière de 2008. **L'affaiblissement de l'industrie française va donc bien au-delà de la réduction de la part relative de l'industrie dans l'économie et se manifeste dans la diminution de la capacité à répondre à la demande de la population.**

### UNE PRODUCTION INDUSTRIELLE QUI RÉPOND MOINS À LA CONSOMMATION INTÉRIEURE



Source : Insee, calculs des auteurs.

Néanmoins, malgré une baisse générale, la situation est très différente selon les branches d'activité. **Pour visualiser la capacité des branches à répondre à la demande, X-Alternative et Intérêt général proposent une visualisation originale selon le taux de couverture.** En première approximation, nous distinguons les branches industrielles en trois catégories selon leur couverture de la demande (figure 3<sup>10</sup>) :

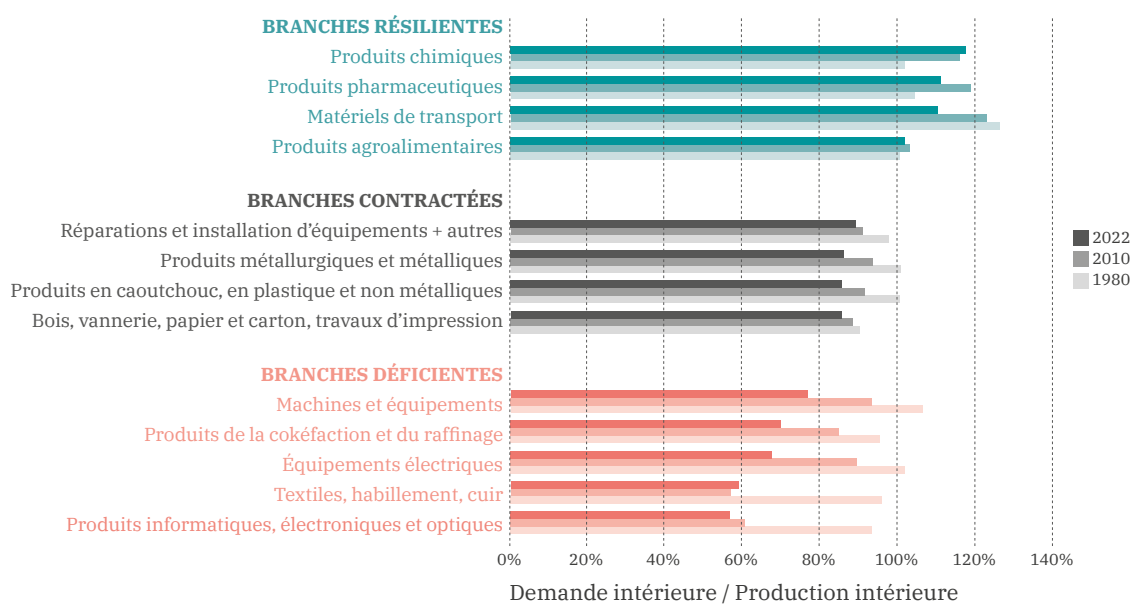
- **Les branches résilientes**, qui ont un taux de couverture de la demande en produits industriels excédentaire. Certaines branches comme la branche des matériels de transport (véhicules, avions, trains) maintiennent une situation excédentaire, mais avec un recul sensible (taux de couverture passé de 125 % à 110 % depuis 1980) ;
- **Les branches contractées** parviennent à couvrir entre 80 % et 100 % de la demande intérieure de leurs produits en valeur. L'appellation « contractée » fait référence à leur relative bonne santé dans les années 1980, avec des taux de couverture avoisinant les 100 % (à part pour la branche du bois, de la vannerie, du papier/carton et des travaux d'impression) ;
- **Les branches déficientes** dont le taux de couverture est compris entre 60 et 80 %. Toutes ces branches ont rencontré une forte baisse de leur taux de couverture depuis 1980, où leur couverture était presque partout assurée.

10. Pour faire une analyse plus fine, il faudrait faire le diagnostic par produit fini. Voir par exemple la note d'Isabelle Méjean et de Pierre Rousseaux, « Identifying European trade dependencies », CAE, 2024.



Il faut noter que certaines branches « résilientes » dépendent de branches « déficientes » ou « contractées ». L'aéronautique par exemple est certes rentable et pourvoyeuse d'emplois, mais dépend lourdement de la filière acier et métaux en bien plus mauvais état. **Ce panorama permet ainsi de décrire ce que le tissu industriel a perdu et en particulier quel contenu industriel manque à notre souveraineté économique.**

#### TYPOLOGIE DES BRANCHES INDUSTRIELLES SELON LA COUVERTURE DE LA DEMANDE INTÉRIEURE EN 1980, 2010 ET 2022



Source : Insee, calculs des auteurs.

Cette figure appelle plusieurs observations :

- Les branches de l'industrie française sont réparties en trois groupes de 4 ou 5 branches chacun, allant **des branches résilientes qui répondent à la demande aux branches déficientes qui n'y répondent pas (ou plus) du tout** ;
- La quasi-totalité des branches industrielles françaises avait un taux de couverture supérieur à 100 % en 1980 ;
- La couverture de la demande des branches industrielles françaises s'est considérablement dégradée entre 1980 et 2010 et entre 2010 et 2022, en particulier dans les branches contractées et plus encore dans les branches déficientes ;
- Ce seul indicateur ne doit pas masquer des situations contrastées au niveau des sous-secteurs. Par exemple, dans l'industrie pharmaceutique, l'industrie française est fortement déficitaire sur certains secteurs, menant à des ruptures de stock, tandis qu'elle exporte massivement sur certains produits spécifiques très rentables (voir l'encadré page suivante).

Ajoutons que, là encore, la situation n'est pas la même chez nos voisins. **La même analyse conduite sur ces 13 branches montre que, en 2019, l'Allemagne a neuf branches résilientes, l'Italie sept, le Japon six, le Royaume-Uni deux et les États-Unis deux. L'Allemagne a deux déficientes, l'Italie et le Japon une, la France cinq, le Royaume-Uni quatre et les États-Unis quatre**<sup>11</sup>.

11. Voir <https://www.oecd.org/fr/data/datasets/input-output-tables.html>

## Industrie, secteurs, branches, filières... de quoi parle-t-on ?

Un **secteur** regroupe des entreprises de fabrication, de commerce ou de service qui ont la même activité principale. L'activité d'un secteur n'est donc pas tout à fait homogène et comprend des productions ou des services secondaires qui relèveraient d'autres articles de la nomenclature que de celui du secteur considéré.

Une **branche** regroupe des unités de production homogènes, c'est-à-dire qui fabriquent des produits (ou produisent des services) qui appartiennent au même article de la nomenclature d'activité économique considérée.

Une **filière** désigne l'ensemble des activités complémentaires qui concourent, d'amont en aval, à la réalisation d'un produit fini. On parle ainsi de filière électronique (du silicium à l'ordinateur en passant par les composants) ou de filière automobile (de l'acier au véhicule en passant par les équipements). La filière intègre en général plusieurs branches.

Coupons court à une conclusion trop hâtive. Il serait illusoire, et même inutile, de donner comme objectif aux politiques industrielles d'assurer un taux de couverture au moins égal à 100 % dans l'ensemble des branches. À titre illustratif, il n'y a pas la même importance à donner à la souveraineté sur les brosses à dents que sur les turbines nucléaires. De plus, la balance commerciale d'une branche n'est pas forcément à évaluer au niveau uniquement national : **un secteur déficitaire qui dépend d'importations européennes ne peut être traité de la même manière qu'un secteur qui dépend d'importations hors UE**. D'autant que certaines dépendances mutuelles entre pays peuvent mener à des partenariats fructueux (voir Intérêt général, « [Contre le dumping, le protectionnisme : bâtir un "gouvernement des échanges" régulateur](#) », note #12, mars 2021).

Comme le montre l'économiste Vincent Vicard, **le jeu à somme nulle du commerce mondial implique que toute amélioration d'une balance commerciale se traduit par une détérioration d'une autre, ce qui n'est pas mécaniquement une bonne nouvelle**. Une politique industrielle sans vision claire pourrait par exemple mener à freiner l'industrialisation de pays en développement qui ne parviendrait alors pas à trouver suffisamment de débouchés pour leur industrie nationale<sup>12</sup>. Ainsi, il est indispensable de compléter ce panorama global par une analyse des branches jugées « stratégiques ». Ce sont celles qui fournissent des biens essentiels dont un manque engendrerait un risque critique pour le pays et ses habitant·es – et dont les capacités d'approvisionnement via les échanges internationaux semblent fragiles, où dont les dépendances à des pays ou des régions précises sont trop fortes.

“ Pour visualiser la capacité des branches industrielles à répondre à la demande, X-Alternative et Intérêt général proposent une visualisation originale selon le taux de couverture en trois catégories : **branches résilientes, contractées ou déficientes.** ”

12. Vincent Vicard, *op. cit.*

## L'industrie pharmaceutique : des biens vitaux sacrifiés au profit des grandes firmes

L'industrie pharmaceutique paraît à première vue en bonne santé en France, ayant un taux de couverture supérieur à 100 %. Ce chiffre global n'est pourtant qu'un trompe-l'œil et montre les limites d'une approche qui ne s'intéresserait qu'aux balances commerciales. La France ne fabrique plus aujourd'hui qu'un tiers des médicaments consommés sur son territoire. Environ un tiers des Français ont été confrontés à une pénurie de médicaments en pharmacie en 2023, contre 25 % l'année précédente. 40 % des médicaments commercialisés dans l'Union européenne proviennent des pays tiers, tandis que 60 % à 80 % des principes actifs pharmaceutiques sont produits en Chine et en Inde<sup>1</sup>. Pour la seule année 2023, la hausse du nombre de médicaments en rupture dépasse les 30 % (3 721 en 2022, 4 925 en 2023)<sup>2</sup>. De plus, l'incapacité du pays à fabriquer un vaccin pendant le Covid a révélé la faiblesse de sa capacité de R&D et d'innovation malgré des aides publiques très importantes.

**Ce déclin de la production française de médicaments est le résultat de 40 ans de délocalisations et d'absence de politique publique industrielle nationale du médicament.** À la faveur de la libéralisation du secteur, les grands laboratoires pharmaceutiques français s'orientent de plus en plus vers l'export (50 % du chiffre d'affaires aujourd'hui contre 20 % en 1990), plus rémunérateur, et vers les médicaments innovants et onéreux, au détriment des médicaments matures.

1. Laurence Cohen, « Pénurie de médicaments : trouver d'urgence le bon remède », rapport de commission d'enquête, n° 828 Sénat (2022-2023), 2023.

2. Valérie Rabault, « Rapport n° 2214 fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi visant à lutter contre les pénuries de médicaments », Assemblée nationale, 2024.

## D. PÉCHINEY, ARCELOR, THOMSON, ALSTOM, ETC. : LA « GRANDE BRADERIE » DES FLEURONS STRATÉGIQUES

Complétons alors ce panorama avec des considérations qualitatives. Parfois, la délocalisation ou le rachat d'une seule entreprise a d'importantes conséquences pour le paysage économique français, de par son positionnement stratégique et historique dans son secteur, et du fait de l'importance de sa production pour la nation. Dans les années 1960, **la planification à la française (voir partie suivante) a permis l'émergence de grands groupes industriels français et les réussites associées** : avec le Mirage, le TGV, le Concorde, les ordinateurs Thomson, les premières centrales nucléaires, les barrages hydroélectriques, les câbles sous-marins, la France était à la pointe de la production technologique. **Cinquante ans plus tard, la plupart de ces grands groupes ont été démantelés, délocalisés ou vendus à des puissances étrangères.**

**La « grande braderie » commence en 2003, avec le groupe Pechiney, ex-leader mondial de la production d'aluminium, par le gouvernement Raffarin** qui se sépare ainsi d'une entreprise stratégique dans la fabrication de nombreux équipements pour la défense et les entreprises aéronautiques françaises. Ensuite suivra le géant français de la sidérurgie, Arcelor, vendu à l'indien Mittal, entraînant la fermeture des principaux hauts-fourneaux français. Puis Thomson, leader informatique, et Alcatel, leader des télécommunications, sont démembrés et revendus par pièces, tandis qu'Alstom, pilier de la filière nucléaire française et des transports, passe entre les mains des États-Unis (General Electric) en 2014 avec l'ensemble de ses brevets<sup>13</sup>, la braderie se transformant alors en réel pillage.

**Ainsi de 2008 à 2023 une quinzaine d'entreprises stratégiques françaises (Atos, Alstom énergie, Egis, Exxelia, Latécoère, Manurhin, Souriau Connection Technologies, etc.) ont été rachetées par des acteurs étrangers, parmi lesquelles 11 sont passées sous pavillon états-unien<sup>14</sup>.** À chaque fois, ces délocalisations ou rachats emportent dans leur chute nombre de PME, ETI, sous-traitants et fournisseurs qui se retrouvent privés de leur principal client.

## **E. UN RÉCENT TIMIDE RETOUR INDUSTRIEL, MAIS TOUJOURS DÉCONNECTÉ DES BESOINS**

Ainsi, en 50 ans, la situation industrielle de la France s'est fortement dégradée, aussi bien quantitativement (emploi, valeur ajoutée, production) que qualitativement (industries stratégiques, rayonnement industriel).

**Dernièrement, les tendances sont mitigées** : d'un côté, l'emploi industriel a stoppé sa lente agonie, voire ré-augmente très légèrement (50 000 emplois en plus entre fin 2019 et mi-2023), et le nombre d'usines ouvertes entre 2017 et 2023 dépasse – de peu – le nombre de fermetures. Peu importe que le principal secteur créateur d'emplois industriels soit les boulangeries artisanales<sup>15</sup>, ou que les entreprises relocalisent plutôt des activités peu qualifiées et délocalisent plutôt des activités qualifiées<sup>16</sup>, le ministère de l'Économie parle sans hésiter de « réindustrialisation »<sup>17</sup>. Mais d'un autre côté, la valeur ajoutée totale continue à reculer et l'indice de production industrielle, indicateur phare de la production manufacturière physique, fluctue autour d'une valeur relativement stable depuis plusieurs années<sup>18</sup>. **Fin 2024, la multiplication des annonces de fermetures d'usines et de plans sociaux (Michelin, Vencorex, ArcelorMittal, etc.) montre une nouvelle fois la fragilité du tissu industriel national et l'inefficacité de l'action des politiques actuelles.**

Surtout, au milieu de ces tendances parfois ambivalentes, la réponse à la demande et le contenu de la production – et donc les besoins – ne sont jamais interrogés. Que produisent ces nouvelles usines et ces nouveaux emplois ? Le secteur des batteries pour véhicules électriques est souvent cité comme exemple de réindustrialisation actuelle, avec l'implantation de plusieurs « *giga factories* » dans les Hauts-de-France. Mais à quoi vont servir ces batteries ? Ces usines sont-elles tournées vers la production de batteries pour SUV très gourmands en énergie et en ressources ? Produiront-elles pour des segments aisés de consommateurs ou bien pour des voitures légères et abordables, en cohérence avec les objectifs de décarbonation du gouvernement ?

Plus généralement, comme vont le démontrer les parties suivantes, les timides retours actuels des politiques industrielles se font toujours avec les mêmes recettes, et passent donc à côté du lien indéniable que la production industrielle entretient et doit entretenir avec la demande sociale, économique et souveraine, et dans le cadre durable des objectifs écologiques. C'est normal, **le capitalisme a pour but d'augmenter les profits et de s'étendre, et non de s'intéresser à la finalité de ce qu'il produit. Mais ce n'est pas inéluctable et d'autres politiques industrielles sont possibles.**

13. Maroun Eddé, « De la puissance industrielle à la start-up nation », dans M. Eddé, *La destruction de l'État : école, hôpital, industrie, énergie, sécurité diplomatique...*, Bouquins, 2023.

14. Augustin De Colnet, « Nos entreprises stratégiques françaises vendues à des concurrents étrangers depuis 15 ans », 2023.

15. Sébastien Grob, « Réindustrialisation : le chiffre clé du bilan Macron gonflé... par les boulangeries artisanales », *Marianne*, 6 juillet 2024.

16. Lafrogne-Joussier, R., Fontagné, L., Baratte, G. (2024). Entre 2018 et 2020, les entreprises relocalisent plutôt des activités peu qualifiées, et délocalisent plutôt des activités qualifiées. *Insee Analyses* n°100, décembre 2024.

17. Direction générale des Entreprises, *op. cit.*

18. Insee, « En mai 2024, la production manufacturière est en nette baisse (-2,7 %) : indice de la production industrielle (IPI) - mai 2024 », *Informations rapides*, n° 171, juillet 2024.

## II - DE LA PLANIFICATION CENTRALISÉE AU RETRAIT DE L'ÉTAT : BREF HISTORIQUE DES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN FRANCE DE 1945 À 2020

Après 1945, l'État se donne un rôle de premier plan dans la construction d'une industrie française. Hauts fonctionnaires, patrons et syndicats se réunissent au sein d'un Commissariat général au plan pour fixer des objectifs de production à de plus en plus de filières et bâtir des filières parfois à partir de zéro. Cependant, **du milieu de la décennie 1980 à 2020, les politiques industrielles, occupent une place secondaire dans l'agenda politique et dans l'espace médiatique en France.** Considérées comme des reliquats de la période « dirigiste » de planification, elles sont généralement présentées comme des politiques archaïques par les tenants d'un retrait de l'État dans les affaires économiques. **La logique libérale privilégie des politiques structurelles visant à contraindre les dépenses budgétaires publiques, à abaisser la fiscalité du capital et à réorienter le partage de la valeur ajoutée au détriment du travail.**

Néanmoins, les politiques publiques visant à structurer des secteurs d'activité, à orienter les investissements publics et privés ou encore destinées à susciter des changements de comportements chez les acteurs productifs et financiers ne disparaissent pas pour autant. Plutôt qu'une disparition des politiques industrielles, **une recomposition se met en place sous l'effet des contraintes liées au développement du marché européen, de la légitimité croissante du lobbying patronal et de la montée en puissance du discours économique orthodoxe au sein de l'administration.**

Ce détour par l'histoire permet de mettre au jour les conceptions et les choix politiques qui ont façonné différents types de politiques industrielles au xx<sup>e</sup> siècle, et dont les politiques actuelles sont les héritières.

### A. LA PLANIFICATION FRANÇAISE : UN DISPOSITIF ORIGINAL, MAIS IMPARFAIT DANS LA COORDINATION ÉCONOMIQUE

Le lendemain de la Seconde Guerre mondiale est marqué en France par la création du Commissariat général du Plan (CGP). **Cette structure, imaginée par le Conseil national de la Résistance et soutenue par l'ensemble des forces politiques à la Libération, est rattachée en 1946 au Premier ministre. Elle est chargée de l'élaboration de plans quadriennaux qui fixent les grands objectifs de production pour l'économie nationale.** Dès le premier plan élaboré entre 1946 et 1947, le CGP va orienter les investissements du plan Marshall vers des secteurs considérés par les acteurs économiques, administratifs et syndicaux comme stratégiques pour la reconstruction et la modernisation du tissu productif. Centrés au départ sur les secteurs « amonts » ou nationalisés (charbon, électricité, ciment, matériel agricole, transport, sidérurgie), les plans s'ouvrent au fur et à mesure aux secteurs caractérisés par une forte intensité technologique et une exposition plus importante à la concurrence internationale (télécommunications, informatique, biotechnologies).

**La planification française, dont l'âge d'or ne dure que jusqu'à la fin des années 1960, est caractérisée par trois éléments principaux** autour desquels se dessine un dispositif de démocratie économique original bien qu'imparfait<sup>19</sup>.

D'abord, le Plan est envisagé comme une instance de coordination et de collaboration entre les différents groupes d'acteurs qui composent chaque industrie. Pour l'ensemble des secteurs, une commission de modernisation associe durant plusieurs mois des représentants de l'État, du patronat et du monde du travail. Ceux-ci sont chargés de fixer les orientations de développement de chaque branche et d'établir des objectifs de production et d'investissement en se liant autour d'engagements mutuels.

19. Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932-1952. Volume II*, IGPDE, 1991.

Ensuite, elle se base sur l'idée selon laquelle la coordination des activités économiques ne procède pas seulement des marchés, mais aussi de la définition en amont des besoins et des secteurs considérés comme stratégiques. Ce processus permet de formuler des priorités et des orientations de ce que constitue un développement souhaitable pour l'ensemble des parties prenantes.

Enfin, du point de vue de sa mise en œuvre, la planification est essentiellement indicative, se distinguant notamment du Gosplan soviétique. Elle ne consiste pas en un dispositif contraignant, mais en favorisant les conditions d'une mobilisation collective des acteurs de l'industrie, elle aboutit à d'importantes réussites industrielles. Certaines filières sont entièrement structurées à cette occasion (le nucléaire, les télécoms, l'énergie, l'aérospatial) et des « champions nationaux » sont créés dans ce cadre : Cogema, Framatome, EDF, Elf Aquitaine, Airbus, Alstom<sup>20</sup>.

Le fonctionnement de cette arène de démocratie économique est indissociable des moyens réglementaires, administratifs et financiers dont dispose alors la puissance publique. **L'État est garant du contingentement et du contrôle des prix de nombreuses matières premières et transformées. Il dispose par ailleurs d'outils de réglementation douanière permettant de réguler les échanges commerciaux internationaux.** Par ailleurs, au travers du circuit du Trésor (voir Intérêt général, «  [Dette publique, en finir avec les manipulations – Épisode II : Financer mieux et sortir de la coupe des marchés](#)  », note #15, mars 2021), des réseaux de la Banque de France, des fonds de modernisation alloués dans le cadre du Plan Marshall et de la propriété du capital de certaines entreprises, il s'appuie sur des moyens d'intervention financiers mobilisateurs sur le moyen et le long terme. **Les succès de la planification sont également rendus possibles au regard de l'architecture institutionnelle qui caractérise la période.** Le fait que le CGP soit un organe interministériel sous tutelle du Premier ministre jusqu'au milieu des années 1960 lui permet de faire autorité sur l'ensemble de l'appareil administratif, y compris sur le déjà puissant ministère de l'Économie et des Finances.

Malgré ces réussites industrielles, le dispositif de planification tel qu'il existait avec le CGP présente des limites. L'examen des écueils qui jalonnent son histoire offre des prises pour penser un dispositif amélioré de planification industrielle, écologique, social et démocratique (voir encadré détaillant certains échecs). Bien que pensée comme une instance de coordination partenariale, la planification française de l'époque était largement dominée par les acteurs administratifs et patronaux. Outre les affinités électives qui lient ces deux groupes d'acteurs, la légitimité qu'ils acquièrent au sein du Plan s'explique par la capacité des uns comme des autres à faire valoir des ressources d'expertise (statistique, modèles et préconisations économiques) bien plus conséquentes que celles fournies par exemple par les syndicats ou le Parlement. Cela aboutit à plusieurs reprises au retrait des organisations syndicales qui, comme en 1969, considèrent le Plan comme un espace de promotion des intérêts patronaux. S'inscrivant par ailleurs dans un référentiel de « modernisation », les commissions du CGP ont concentré leurs efforts sans considération pour les conditions réelles d'exercice de cette activité et de ses conséquences sur les populations et l'environnement. De ce point de vue, **si les questions sociales sont marginalisées dans les différents plans, les considérations environnementales sont quant à elles largement absentes.**

“ Centrés au départ sur les secteurs « amonts » ou nationalisés (charbon, électricité, ciment, matériel agricole, transport, sidérurgie), les plans s'ouvrent au fur et à mesure aux secteurs caractérisés par une forte intensité technologique et une exposition plus importante à la concurrence internationale (télécommunications, informatique, biotechnologies).. ”

20. Scott Viallet-Thévenin, «  [Du champion national au champion international](#)  », *Revue française de science politique*, vol. 65, n° 5, p. 761-783, 2015.

Enfin, limite inhérente à l'exercice, certains plans connaissent des échecs notables, comme le Plan calcul<sup>21</sup>, le Plan câble<sup>22</sup>, le Plan satellite ou le Plan machines-outils<sup>23</sup> (voir encadré ci-dessous).

### **Les échecs des Plans « calcul », « câbles » et « machines-outils »**

Si elle a connu des réussites notables, la planification du CGP a également laissé un goût amer dans certaines branches. Plutôt que de faire son procès, tentons d'en retenir les écueils principaux pour mieux nourrir les futures politiques industrielles.

**L'échec du Plan calcul est principalement imputable à un manque de moyens** alloués à la recherche en informatique, longtemps considérée par les décideurs politiques comme une « science incertaine ». Cela a conduit à un suivisme en direction des États-Unis, et de leur fleuron national IBM, dont s'est fortement inspirée la compagnie nationale (la CII : Compagnie internationale d'informatique). Ce véritable « copier/coller » de solutions technologiques conçues en laboratoire de recherche 5 ou 10 ans plus tôt par IBM a annihilé toute capacité d'avancée scientifique.

**Les désillusions du Plan câble sont, elles, liées principalement à l'instabilité du secteur**, qui est de deux ordres. En premier lieu, une instabilité du dispositif juridique et institutionnel, qui rendait cruciale la coopération entre acteurs aux intérêts antagonistes. Le maître d'ouvrage France Télécom était en concurrence avec les câblo-opérateurs CDC, CGE, SLE suite à l'adoption de la loi sur la communication du 1<sup>er</sup> octobre 1986 qui a donné compétence à la CNCL (Commission nationale de la communication et des libertés) et autorisé d'autres maîtres d'ouvrage que France Télécom. L'autre source majeure d'instabilité était celle du secteur audiovisuel dans son ensemble, qui subit dans les années 1980 des privatisations (TF1), la création de plusieurs chaînes (Canal Plus, TV5, etc.) qui contribuent à des degrés divers à perturber l'essor du câble.

**L'échec du Plan machines-outils de 1982 est quant à lui imputable à une surestimation de la demande en machines-outils**, alors que la récession des années 1980 est amorcée et que la production mondiale a reculé de 29,5 %, et à un manque d'anticipation des évolutions technologiques, la France ayant raté le virage des machines à commande numérique.

21. Amy Dahan, « 3. Le Plan Calcul et la naissance de l'IRIA 1967-1971 », dans Amy Dahan (éd.), *Jacques-Louis Lions, un mathématicien d'exception. Entre recherche, industrie et politique*, La Découverte, p. 93-120, 2005.

22. Patrick-Yves Badillo, « Le câble : ambitions, désillusions et perspectives », *Quaderni*, n° 17, p. 37-44, 1992.

23. Frédéric Bruggeman, « Industrie de biens d'investissements et crise : réflexions à propos de l'échec du plan machine-outil », *Revue d'économie industrielle*, n° 31, p. 222-235, 1985.

## B. LE MITAN DES ANNÉES 1980 : L'ABANDON DU CADRE PLANIFICATEUR ET LA PRISE DE POUVOIR DE LA LOGIQUE LIBÉRALE

Les années 1980 marquent un tournant dans la politique industrielle française. La montée en puissance de la logique néolibérale, le resserrement des règles européennes contraignantes sur les aides d'État, la libéralisation des marchés et l'internationalisation croissante des firmes sont autant d'éléments et de choix politiques qui ont favorisé l'abandon du cadre planificateur et des politiques dites « verticales » ou « sectorielles »<sup>24</sup>. Ce contexte offre alors une prise de pouvoir croissante aux défenseurs de politiques dites « structurelles » (en réalité d'inspiration néolibérale), mais aussi à celles et ceux qui défendent le déploiement de politiques industrielles d'un genre nouveau qualifiées « d'horizontales », c'est-à-dire non ciblées sur un secteur donné, mais sur l'ensemble de l'économie<sup>25</sup>. De ce point de vue, **les gouvernements successifs issus de majorités liées au Parti socialiste comme celles sous l'égide de la droite vont poursuivre cette entreprise de détricotage de la planification.** Ils vont inscrire leur action dans le cadre plus large d'une montée en puissance de la logique néolibérale qui redessine l'équilibre des pouvoirs entre acteurs publics et acteurs privés dans le gouvernement des affaires économiques : aux acteurs publics le souci de réduire les incertitudes en matière d'activité économique et d'investissement ; aux acteurs capitalistes privés l'accroissement de leur autonomie en matière d'allocation des investissements, de conduite des activités productives et ainsi d'accroissement de leurs profits.

Prenant comme prétexte les quelques échecs de la planification, les principaux responsables politiques, administratifs et patronaux concluent à l'impuissance de l'État ou des instances de coordination comme le Plan à définir les orientations du développement de l'économie nationale. Selon cette logique libérale, c'est aux acteurs marchands que reviendrait le soin de définir seuls ce qui est nécessaire, utile ou non, et aux marchés d'en fixer le prix et les moyens. **S'accordant avec ce discours, les pouvoirs publics se cantonnent à favoriser l'émergence d'un cadre favorable à cette économie de marché, en réalité mythifiée.**

Pour cela, les politiques dites horizontales que les gouvernements successifs vont mettre en place se refusent à cibler des secteurs et privilégient l'action sur le cadre réglementaire, le financement de la R&D privée et la qualification de la main-d'œuvre. Certaines politiques libérales cherchent à encourager les synergies entre acteurs issus de différents horizons (industriels, scientifiques, usagers), mais reviennent en réalité à recourir à la normalisation des produits et au seul enrichissement des investisseurs capitalistes. L'État se retire peu à peu du rôle de coordination et de pilotage de la production industrielle, et en refusant l'intervention financière directe se met uniquement au service des capitaux dominants. Les politiques actuelles en sont ainsi les héritières.

Cette transformation du rôle de l'État dans l'économie produit différents effets institutionnels et politiques. Le CGP est relégué dans l'appareil d'État dès le milieu des années 1970 et confiné à l'émission d'avis sur l'orientation du développement économique avant d'être supprimé en 2006, transformé à cette occasion en organe d'expertise économique (France Stratégie). Si les créations récentes du Haut-Commissariat au Plan en 2020 et surtout du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) ont symboliquement réactivé la figure de l'instance de planification, l'étroitesse des moyens dont ils disposent les cantonne essentiellement à des fonctions symboliques. **Le démantèlement du circuit du Trésor et des canaux de l'économie administrée a contribué à placer la Banque de France et l'Agence France Trésor au service des marchés et sous leur coupe** (voir Intérêt général, « [Dette publique, en finir avec les manipulations – Épisode I : Les enjeux du chantage à la dette](#) », note #15, mars 2021).

24. Bruno Amable, *La résistible ascension du néolibéralisme*, La Découverte, 2021.

25. Jean-Baptiste Devaux, *L'État technologique. Rationalisations et institutionnalisation d'un territoire bureaucratique : l'innovation (1963-2003)*, thèse de doctorat, université de Lyon, 2021.



**Dans le champ universitaire et médiatique, cette dynamique s'accompagne de la domination du rôle des seuls économistes néo-classiques ou orthodoxes et de leur prédominance dans la définition et l'analyse des politiques économiques, productives, technologiques ou industrielles.** L'impératif dominant qu'ils imposent de non-distorsion des marchés et de respect absolu du droit de la concurrence communautaire entrave l'émergence de discours alternatifs sur ce que peuvent les pouvoirs publics ou les coopérations en matière industrielle. Des discours qui sont, par ailleurs, toujours suspectés de vouloir s'affranchir des normes économiques standards et du cadre des traités européens (voir Intérêt général, « [Traités européens : Scénarios pour une rupture](#) », note #2, septembre 2019).

Comme nous allons le voir à présent, les politiques et les institutions actuelles de l'industrie sont toujours les héritières de ce tournant.

“ Au mitan des années 1980, l'État se retire peu à peu du rôle de coordination et de pilotage de la production industrielle, et en refusant l'intervention financière directe se met uniquement au service des capitaux dominants. Les politiques actuelles en sont ainsi les héritières. ”

### III - LES POLITIQUES INDUSTRIELLES ACTUELLES SONT DÉSORDONNÉES ET AU SERVICE DES CAPITAUX DOMINANTS

---

Épigones du tournant néolibéral des années 1980, les politiques industrielles laissent libre cours au marché et réduisent le rôle de l'intervention publique. L'analyse de leurs limites et impasses met en évidence un retour en trompe-l'œil des politiques industrielles depuis la séquence du Covid. Le constat est indéniable : aucune réindustrialisation au service de nos besoins et de notre souveraineté ne pourra se faire sans repenser de fond en comble nos politiques industrielles et leurs principaux cadres institutionnels.

#### A. DES INSTANCES COORDINATRICES DE POLITIQUES INDUSTRIELLES DÉSÉQUILIBRÉES

Aujourd'hui, **les Comités stratégiques de filière (CSF) sont les principales instances de coordination entre les filières industrielles et la puissance publique française.** La mission des CSF est d'identifier les enjeux clés de la filière et de déterminer des actions à mettre en œuvre pour la soutenir sous forme de projets structurants donnant lieu à des engagements réciproques entre l'État et les industriels. Initialement réservé aux « filières stratégiques », ce dispositif de CSF a été élargi, comme l'ont été également leur rôle et leurs missions. Il a désormais la charge de la coordination et la concertation (partenariats public-privé), de la définition de la stratégie de filière, du suivi et de la mise en œuvre des actions, de l'influence et de la représentation (plaidoyer, attractivité), ainsi que de la formation et des compétences (identifier les besoins en compétences et promouvoir des programmes de formation adaptés pour répondre aux évolutions du secteur). Ces comités sont coordonnés par le Conseil national de l'industrie (CNI), qui a pour objectif d'éclairer et de conseiller les pouvoirs publics sur les enjeux de l'industrie en France et qui coordonne également des groupes de travail inter-filières. Créées à la suite des États généraux de l'industrie après la crise de 2008<sup>26</sup>, ces instances héritent de la vision sectorielle des commissions de modernisation du CGP. Cependant, contrairement à ces dernières, elles sont aujourd'hui fortement déséquilibrées en faveur des filières.

En effet, depuis 2018, la gouvernance du CNI et des CSF est confiée aux industriels privés, ce qui peut avoir plusieurs conséquences qui rendent d'autant plus difficiles la définition et la mise en œuvre d'une stratégie industrielle coordonnée (voir l'encadré page suivante).

“ Aucune réindustrialisation au service de nos besoins et de notre souveraineté ne pourra se faire sans repenser de fond en comble nos politiques industrielles et leurs principaux cadres institutionnels. ”

---

26. Comité national des états généraux de l'industrie, « États généraux de l'industrie : bilan de concertation », 2010.

## Le regard de Arnaud\*, en poste au sein de la Direction générale des entreprises au ministère de l'Économie et des Finances

« Dans leur fonctionnement actuel, le fonctionnement du CNI et des CSF impacte directement la politique industrielle étatique :

- **La relative absence de l'État en leur sein nuit à la capacité des CSF à développer des stratégies industrielles à long terme** qui nécessitent souvent des investissements importants et des retours sur investissement plus lents, comme dans le cas des technologies vertes ou des grandes infrastructures telles que l'énergie ou le transport ;
- **La domination des industriels dans la gouvernance de ces structures** accroît le risque de capture réglementaire sans contrôle démocratique ou social, puisque les politiques publiques sont directement influencées par les intérêts des firmes privées, parfois au détriment des intérêts de l'ensemble de la filière et plus largement, de l'intérêt général. Cela peut mener à des réglementations favorables à certaines entreprises, et introduire ainsi des inégalités avec d'autres filières moins bien représentées dans les CSF. Malgré la coordination du CNI, chaque CSF se concentre sur son propre secteur, entraînant alors un manque de coordination intersectorielle, pourtant nécessaire à une réelle politique industrielle souveraine. »

\*Prénom modifié

Fruit d'une volonté politique, cette domination des groupes privés au sein des CSF est également le résultat de la lente érosion des compétences techniques et industrielles au sein de l'État depuis les années 1980 (voir la section précédente). **Les grands corps techniques de l'État ont en effet vu leur légitimité s'éroder inexorablement depuis le milieu des années 1970 sur les questions économiques au profit de corps de hauts fonctionnaires généralistes** (Inspection des Finances notamment). Le corps des Mines s'est par exemple pas à pas autonomisé de ses fonctions initiales de service de l'intérêt général pour servir en premier lieu ses propres intérêts et celui des acteurs privés<sup>27</sup>. Conséquence de cela et procédant de la même logique politique refusant le rôle moteur technique que peut avoir la puissance publique, les directions techniques et sectorielles ont vu leur autorité se réduire au sein de l'Administration. Leur champ de compétence a été déconstruit au profit de l'expertise produite par le Trésor ou le Budget voire par d'autres opérateurs publics chargés de mettre en œuvre les politiques d'appui aux entreprises et leur suivi (BPI France, Ademe). **Cette dynamique de dépérissement de l'État ingénieur et de domination des logiques uniquement juridiques et budgétaires est par ailleurs à mettre en rapport avec le recours croissant à des expertises externes à l'État telles que les cabinets de conseils ou les instances supranationales** (OCDE, Commission européenne), œuvrant symétriquement au renforcement du rôle des acteurs industriels privés.

De ces déséquilibres, ces absences et ces manques de compétences découle inévitablement un manque de contrôle du principal outil de politique publique industrielle : l'argent public.

27. Alexandre Moatti, *Technocratie. Les grands corps à la dérive*, Éditions Amsterdam, 2024.

## B. DE L'ARGENT PUBLIC SANS CONDITION NI CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE : LE CAS DES NICHES FISCALES

Instrument phare des politiques publiques, les aides publiques sont nécessaires à l'industrie, en particulier lorsque certains secteurs nécessitent des investissements importants sans garanties de débouchés postérieurs. **Les économistes Dani Rodrick et Mariana Mazzucato promeuvent par exemple aujourd'hui une politique de subventions publiques sans précédent pour encourager l'innovation et la transition écologique.** Cependant, en l'état, ces politiques publiques sont caractérisées par l'absence de contreparties ou de conditions explicites imposées aux bénéficiaires des crédits. Elles trahissent une croyance dans la capacité des entreprises capitalistes à allouer de manière optimale et efficace les crédits publics, et restent aveugles aux effets d'aubaine créés par de tels dispositifs et aux manques de coordination qui produisent des superpositions d'outils destinés parfois à des finalités similaires. Dans les faits, leur efficacité est le plus souvent discutable et non démontrée au regard des objectifs allégués<sup>28</sup>.

Depuis le début des années 1980, les dépenses, ou « niches », fiscales destinées à susciter l'investissement productif, constituent l'un des principaux instruments mis en œuvre par les pouvoirs publics pour susciter l'investissement productif. Leur poids dans le budget de l'État n'a cessé de croître depuis 2008<sup>29</sup>. **Cette logique revient pourtant à déléguer aux acteurs privés l'orientation des moyens financiers et traduit une logique de renoncement politique.** L'efficacité des aides indirectes en général est pourtant variable : « si certaines ont un effet d'entraînement, notamment les aides ciblées sur les jeunes entreprises, d'autres semblent essentiellement générer un effet d'aubaine du fait d'un manque de ciblage »<sup>30</sup>. **À ce titre, le Crédit impôt recherche (CIR) constitue un cas emblématique. Coûteux et inefficace, il est le symbole d'aides publiques non ciblées et sans autre vision stratégique que celle de baisser les charges des entreprises** (voir l'encadré page suivante).

Dans la continuité du CIR, et malgré le peu d'indicateurs quant à leur efficacité industrielle et économique, de nombreux outils fiscaux favorables aux entreprises ont été mis en place dans les années 2010, comme le dispositif Jeune entreprise innovante (JEI), les réductions générales de cotisations patronales (par ex. les « allègements Fillon ») et le CICE initié en 2015 sous le mandat de François Hollande (aujourd'hui transformé en un ensemble d'exonérations de cotisations d'employeurs). Ces dépenses fiscales inefficaces ont néanmoins engendré de la « dépendance » des acteurs privés à leur égard et leur réduction ou leur suppression nécessitent d'être préparées, voire contrebalancées par des aides directes ciblées. Au regard de ces différents éléments, elles posent néanmoins plusieurs questions auxquelles les politiques industrielles devront répondre :

- Comment garantir un contrôle démocratique étendu sur les outils de dépenses fiscales qui ne se limite pas à une évaluation de leur efficacité micro-économique ?
- Comment assurer une orientation de ces dépenses publiques en direction de secteurs, de produits, de technologies ou d'entreprises considérées comme stratégiques ?
- Comment alors garantir une transparence sur les financements empêchés ou raboutés pour pouvoir apporter des aides publiques aux entreprises définies comme prioritaires ?

28. Aïmane Abdesalam, Florian Botte, Laurent Cordonnier, Thomas Dallery, Vincent Duwicquet, Jordan Melmies, Simon Nadel, Franck Van de Velde, Loïck Tange, « Un capitalisme sous perfusion : mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises », CGT-IRES, 2022.

29. Anne-Laure Delatte, *L'État droit dans le mur. Rebâtir l'action publique*, Fayard, 2023.

30. Simon Bunel, Michaël Sicsic, « Les incitations fiscales à la recherche et développement et à l'innovation : état des lieux, effets et alternatives », LIEPP Working paper, n° 163, 2024.

## **Le CIR, symbole des niches fiscales inefficaces et coûteuses au service des capitaux dominants**

Créé en 1982 par le gouvernement socialiste, le CIR vise à transformer les dépenses de R&D en baisses d'imposition. Initialement calculé sur l'accroissement des dépenses d'investissement, il est à présent calculé sur le volume des montants investis par les entreprises. Ce changement du mode de calcul a eu pour effet de permettre aux principaux groupes du capitalisme français d'en bénéficier et a ainsi fait exploser son montant, avoisinant aujourd'hui les 6,5 milliards d'euros annuels<sup>1</sup>, soit près de deux fois le budget du CNRS.

L'analyse du fonctionnement de cet outil de politique industrielle fait apparaître les carences de la politique soumise à la rentabilité du capital :

- **Cet instrument se prétend neutre et horizontal : aucun secteur ni type d'entreprise ne sont priorisés.** Par conséquent, l'orientation du développement industriel est entièrement laissée à la convenance des acteurs privés qui en bénéficient, profitant par ailleurs du caractère particulièrement flou de ce qui relève, ou non, de la recherche et du développement ;
- **À l'instar de toutes les niches fiscales, l'examen de la dépense et le contrôle des dépenses s'effectuent a posteriori.** En offrant plus de libertés aux entreprises pour allouer leurs dépenses, le dispositif ôte toute capacité à l'État de contrôler l'effectivité de la dépense en R&D ;
- **Il privilégie en particulier les grands groupes** en raison d'un ciblage inefficace et ne s'affranchit pas d'effets d'aubaine<sup>2</sup>. La Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation montre au travers d'études économétriques que le dispositif a eu peu d'effet sur l'investissement dans l'innovation et a produit des effets de capture par les principaux acteurs (les 50 plus grandes entreprises obtiennent environ 45 % du budget global).

1. Iris Derœux, « Budget 2023 : la réforme impossible du crédit d'impôt recherche, "première niche fiscale" de France », *Le Monde*, 10 octobre 2022.

2. Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité de l'innovation : améliorer l'efficacité des dispositifs existants, poursuivre leur évaluation », Rapport particulier, 2021.

“ Les dépenses fiscales actuelles sont inefficaces mais ont néanmoins engendré de la « dépendance » des acteurs privés à leur égard et leur réduction ou leur suppression nécessitent d'être préparées, voire contrebalancées par des aides directes ciblées. ”

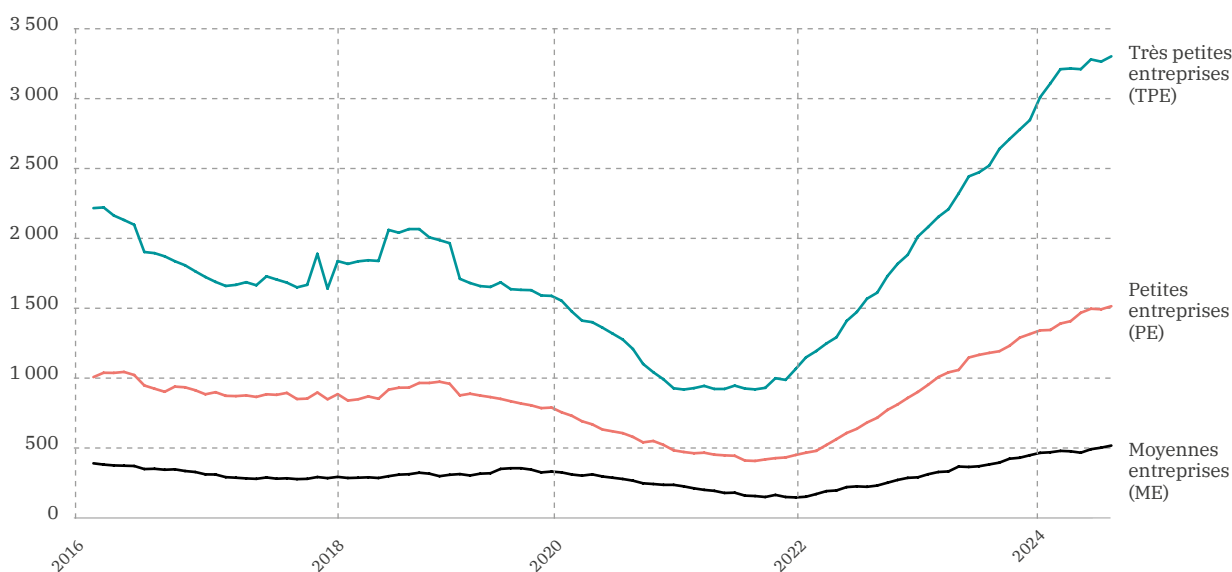
## C. LE RETOUR EN TROMPE-L'ŒIL DE L'ORIENTATION INDUSTRIELLE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Les récentes crises (urgence climatique, pandémie de Covid, affrontements géopolitiques, etc.) ont mis au jour la fragilité des chaînes de valeurs qui structurent l'économie européenne depuis près de cinquante ans<sup>31</sup>. Portés par le souci des responsables politiques de faire valoir leur volontarisme en matière économique, mais aussi par le relâchement des contraintes budgétaires et réglementaires, différents programmes industriels d'ampleur ont été élaborés et mis en œuvre aux échelles européennes et nationales. **S'ils ont eu pour mérite de replacer la question productive et les politiques afférentes sur le devant de l'agenda politique, ils constituent plus largement une poursuite de la logique libérale structurée depuis les années 1980.** Ils visent largement à socialiser les risques économiques, à accroître l'autonomie des acteurs privés dans l'orientation du développement industriel et technologique et à privatiser les profits.

Pour illustrer cette dynamique, l'analyse de cette section s'appuie sur deux dispositifs emblématiques de la période récente en France : les plans France Relance et France 2030 d'une part, et l'action de la Banque publique d'investissement en matière d'innovation, d'autre part.

**France Relance et France 2030** : les aides débloquées par l'État français lors de la pandémie de Covid, ainsi que le plan « France Relance » dévoilé en septembre 2020, permettent à de nombreuses entreprises d'affronter temporairement les conséquences économiques des restrictions sanitaires. Mais ces aides n'ont fait que retarder les faillites, qui explosent dès l'année suivante (figure 4). Comme le démontre l'économiste-statisticien Michel Husson, France Relance cible en priorité les secteurs de la finance et des industries extractives, qui ne sont pas les secteurs ayant le plus souffert du Covid, ainsi que les deux régions françaises qui sont les plus dynamiques en termes de bassin d'emploi, l'Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes<sup>32</sup>. De plus, les aides ne sont assorties d'aucune condition. Les économistes Samuel Klebaner et Anaïs Voy-Gillis en tirent la conclusion suivante : « le plan de relance et ses mesures posent la question de la vision stratégique du gouvernement français. La France veut reconstruire son industrie, mais elle ne s'en donne pas les moyens »<sup>33</sup>.

### FAILLITES MENSUELLES D'ENTREPRISES DEPUIS 2014 (TPE, PE, ET ME)



Source : Banque de France.

31. Raphaël Lafrogne-Joussier, Julien Martin et Isabelle Mejean, « Supply Shocks in Supply Chains: Evidence from the Early Lockdown in China », *IMF Econ Rev*, n° 71, p. 170-215, 2023.

32. Michel Husson, « "France relance" : ceci n'est pas un plan », *Alternatives économiques*, 2020.

33. Samuel Klebaner, Anaïs Voy-Gillis, « The political economy of French industrial policymaking », *Rev Evol Polit Econ*, n° 4, p. 49-74, 2023.

En octobre 2021, Emmanuel Macron présente un nouveau plan d'investissement, intitulé « **France 2030** », chiffré à 54 milliards d'euros d'ici 2030, dont 3,4 milliards distribués dès 2022. France 2030 prévoit de financer les secteurs industriels identifiés comme stratégiques (hydrogène, aéronautique, numérique, automobile), auxquels viennent s'ajouter l'espace et les fonds marins. En plus de reprendre bon nombre des objectifs du plan de relance, France 2030 partage également avec lui certaines enveloppes budgétaires. Encore une fois, ces aides importantes ne sont soumises à aucune condition telle que l'interdiction de la présence dans les paradis fiscaux, la préservation de l'emploi, l'égalité entre femmes et hommes ou la décroissance des émissions de CO<sup>2</sup>. Ainsi, **certaines grandes entreprises qui ont pourtant bénéficié d'un important soutien public depuis 2020 ont ensuite continué à supprimer des emplois en France ou à verser des dividendes record**, comme Stellantis<sup>34</sup>, Safran, ArcelorMittal, Michelin, Sanofi ou Renault. Les secteurs ciblés sont pour certains liés à la transition énergétique, mais ni le Parlement, ni les élus locaux, ni les syndicats n'ont été associés à la conception et à la définition des priorités de ce plan France 2030.

**BPI France et le soutien à l'innovation** : la Banque publique d'investissement constitue aujourd'hui, selon les mots de ses dirigeants, le « bras armé de l'État » auprès des entreprises. Créée en 2012, cette société est intégralement détenue par l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Pensée comme un guichet public unique destiné aux entreprises, elle concentre différents instruments financiers alimentés par ses fonds propres ou par le budget de l'État (co-financement classique, financement de l'innovation, investissement à moyen et long terme, garanties, aides à l'export). Particulièrement en vue dans le monde des « start-ups » dans la logique du discours d'Emmanuel Macron, elle est l'un des principaux acteurs de l'aide publique à l'innovation. Pour cela, la banque distribue des aides remboursables et des prêts aux sociétés qui développent des produits innovants. Elle peut ensuite prendre des participations au capital de certaines entreprises par l'entremise de ses fonds d'investissement.

Présentée comme un pivot de la stratégie nationale de réindustrialisation, l'activité de la BPI s'inscrit néanmoins pleinement dans le cadre libéral. Comme l'a mis en évidence le sociologue Jean-Baptiste Devaux<sup>35</sup>, **BPI France ne cherche pas à peser sur l'orientation de secteurs d'activités ni à faire émerger des technologies considérées comme stratégiques au regard de besoins identifiés en amont**. Elle se donne pour mission de faire croître un écosystème de start-ups destiné ensuite à alimenter l'activité des fonds d'investissement et de capital risque français et internationaux. Peu regardante sur le contenu des activités élaborées par les start-ups et peu soucieuse d'intervenir dans la trajectoire de développement du tissu productif, son travail vise en premier lieu à accompagner financièrement et symboliquement les entrepreneur·euses au premier temps de leur création d'entreprise. L'enjeu est de réduire les incertitudes pour les porteuses et porteurs de projets innovants, mais également de réduire le risque des acteurs financiers en sélectionnant très tôt les projets considérés comme les plus à même de retenir l'attention des capital-risqueurs et des investisseurs, puisqu'elle entretient la dynamique de socialisation des risques économiques par la puissance publique tout en favorisant l'accumulation économique pour les acteurs privés.

---

34. AFP, « Stellantis prévoit de supprimer 2 600 emplois sur deux ans », *Libération*, 2 février 2022.

35. Jean-Baptiste Devaux, « Une banque publique de capital symbolique ? Le métier du financement de l'innovation », Séminaire Centre de sociologie des organisations, octobre 2023.

## Au niveau européen, l'obstination contre les aides publiques prive la puissance publique d'instruments indispensables et accouche d'initiatives inopérantes

L'article 107 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit « les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Bien que certaines exceptions soient prévues, ce principe est au cœur du marché européen et rend très difficile l'intervention étatique dans l'économie.

Le *Net-Zero Industry Act* (NZIA), initiative présentée par la Commission européenne en mars 2023 dans le cadre du *Green Deal Industrial Plan* pour soutenir le développement des industries productrices des technologies nécessaires à la transition énergétique, montre que les initiatives pour l'industrie au niveau européen souffrent également :

- **D'un manque de coordination** : piloté par le Secrétariat général de la Présidence de la Commission européenne, il ne dispose d'aucune instance centrale dédiée, contrairement à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain auquel il est censé répondre, piloté par la *National Climate Task Force* relié directement au Président et le *Loans Programme Office* rattaché au ministère chargé de l'énergie ;
- **D'un manque de financements ciblés et coordonnés** : perçu par certains comme le symbole d'une reconnaissance par l'UE du besoin d'intervention des États dans le développement de leurs activités industrielles, et donc en creux de l'insuffisance des mécanismes de marché, le NZIA souffre en réalité d'un cruel manque de financements concrets. Malgré un objectif ambitieux d'atteindre 40 % des parts de marché dans huit technologies clés pour la transition énergétique d'ici 2030, il n'est associé à aucun financement dédié. Le texte mentionne simplement un certain nombre de fonds européens déjà existants qui pourraient être en partie redirigés vers cette initiative, bien loin de l'enveloppe de 360 milliards de dollars prévue pour l'IRA d'ici 2032.

De plus, alors que l'IRA instaure des mesures protectionnistes au mépris des règles de l'OMC, le NZIA n'apporte qu'une timide possibilité d'inclure des critères de localisme dans la commande publique pour favoriser les entreprises européennes. Ainsi, sept crédits d'impôt prévus par l'IRA contiennent une clause de contenu local, dont la mise en place de taxes douanières pour les importations de technologies de la transition énergétique (panneaux photovoltaïques, voitures électriques, etc.). Résultat, **un peu plus d'un an après l'adoption du NZIA, le principal syndicat industriel européen tire la sonnette d'alarme sur la situation de l'industrie verte européenne**, blâmant à la fois des choix politiques délétères (ou absents) et une responsabilité des directions d'entreprises, « qui ont privilégié la compétitivité des coûts au détriment de l'investissement et de l'innovation dans leur secteur »<sup>1</sup>.

1. Jonathan Packroff, « Le plus grand syndicat industriel de l'UE alerte sur la situation de l'industrie verte en Europe », *Euractiv*, 4 septembre 2024.



Face à cette situation et aux offensives américaines et asiatiques, la doctrine sur les aides d'État se fragilise, sans pour autant céder. Prévus de longue date dans les traités européens comme une exception à l'interdiction de principe des aides d'État, les Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) auparavant réservés au financement de R&D ont été ouverts aux financements industriels directs et se sont multipliés depuis 2018. Ils permettent d'assouplir les règles sur les aides d'État dans certains secteurs jugés stratégiques, et dans des conditions définies et encadrées ainsi un PIIEC doit impliquer plusieurs États membres, être ouvert, avoir un impact positif à l'échelle de l'Union européenne, contribuer aux objectifs de cette dernière et avoir une incidence notable sur sa compétitivité. Les premiers PIIEC ont été lancés dans le domaine de la microélectronique en 2018 (29 entreprises et organisations de R&D participantes issues de quatre États membres pour un financement public pouvant atteindre 1,8 milliard d'euros) et des batteries en 2019 et 2021 (59 entités, 12 États membres, jusqu'à 6,1 milliards d'euros de financement). Sept PIIEC ont été approuvés depuis lors (pour un total d'aides d'État approuvé par la Commission européenne de 28 milliards d'euros), et 3 sont en cours d'organisation. Cependant, **le financement des PIIEC est décidé par chaque État membre pour ses entreprises, risquant ainsi de renforcer la compétition entre les États membres et au détriment d'une action industrielle coordonnée à l'échelle européenne<sup>2</sup>.**

---

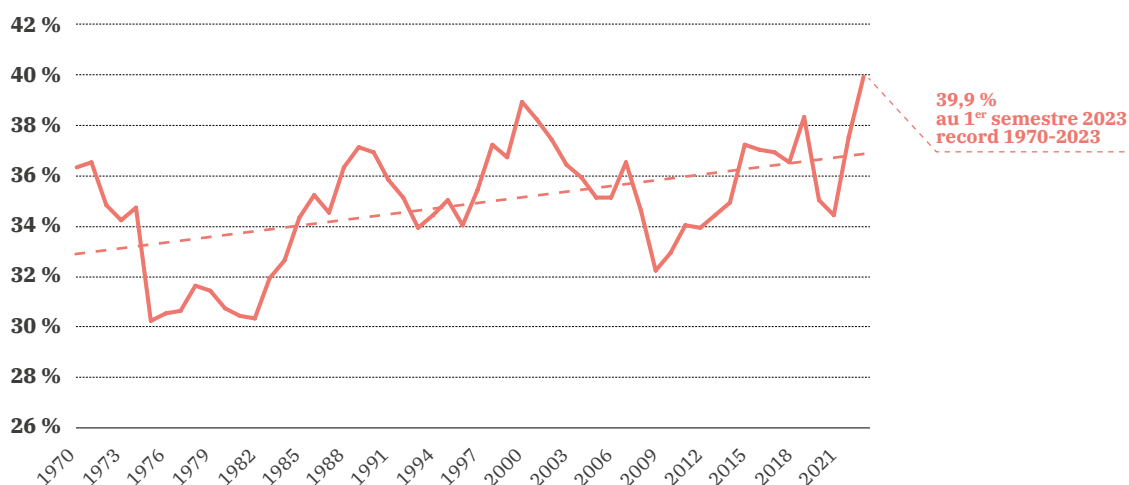
2. Andreas Eisl, « Important Projects of Common European Interest (IPCEIs) as a New Form of Differentiation: An Analysis of Their Challenges for the European Single Market », EU IDEA, 2022.

## D. RÉSULTAT : UN FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE PUREMENT LUCRATIF ET HORS DE TOUT CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

La période contemporaine se caractérise ainsi à la fois par une présence publique visant à aider les entreprises, en particulier par la baisse de leurs coûts, et par l'absence d'orientation véritable ou de contrôle démocratique de la production industrielle.

À défaut de pouvoir alors observer des effets concrets sur l'emploi, la compétitivité, la décarbonation ou l'innovation, cette politique a au moins une conséquence bien visible : **les marges des entreprises industrielles évoluent tendanciellement à la hausse**. Certes, il y a des fluctuations autour de cette tendance et chaque fois qu'elles sont défavorables, le patronat mène une campagne effrénée contre l'excès de « charges », à l'image du rapport Gallois en 2012 qui défendait « un choc de compétitivité pour l'industrie française » consistant à transférer une partie des cotisations sociales des entreprises vers la fiscalité. Depuis, **le taux de marge s'est nettement redressé, ce qui n'a pas empêché la désindustrialisation de se poursuivre**. En effet, en 2022, le taux de marge (la marge divisée par le chiffre d'affaires) dans l'industrie a frôlé les 40 %, ce qui constitue un record depuis 1968.

## TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE DEPUIS 1970



(marge = valeur ajoutée - rémunérations et cotisations sociales - impôts + subventions sur la production)

Source : Insee, comptes nationaux.

Les pouvoirs publics distribuent ainsi à l'industrie d'importantes sommes d'argent public, mais se privent de tout moyen de contrôle ou d'orientation de la production :

- Les aides publiques ne sont presque jamais assorties de conditions fortes permettant d'orienter la production vers des objectifs délibérés démocratiquement et compatibles avec la transition écologique par exemple ;
- Les prêts bancaires représentent la principale source d'endettement des PME et ETI (environ 70 % en 2012). Or, les établissements bancaires décident seuls des projets à financer et jugent seuls de la capacité de leurs clients à les rembourser ;
- Les apports en actions constituent à l'inverse la principale source de financement des grandes entreprises (plus de 20 % en 2012). Or, les statistiques montrent que les apports en action aux entreprises sont nettement inférieurs aux dividendes qu'elles versent en contrepartie. Depuis la crise financière de 2008, les dividendes versés sont en moyenne annuelle de 100 milliards d'euros supérieurs aux apports en actions (ce chiffre est même aggravé par les pratiques croissantes de rachat d'actions par les entreprises, autre forme de rémunération des actionnaires). L'actionnaire est ainsi beaucoup plus prédateur qu'investisseur, à rebours du langage économique dominant<sup>36</sup>.

“ Sur les dernières années, le taux de marge s'est nettement redressé, ce qui n'a pas empêché la désindustrialisation de se poursuivre. ”

36. Florian Botte, Laurent Cordonnier, Thomas Dallery, Vincent Duwicquet, Jordan Melmies, Franck Van de Velde, « Le coût du capital : entre pertes et détournement de richesses - Mieux saisir le capital pour en mesurer le coût pour la société », CGT-IRES, 2017.

**LES APPORTS DES ACTIONNAIRES AUX ENTREPRISES  
SONT INFÉRIEURS AUX DIVIDENDES QU’ILS EN TIRENT**



Source : Insee, comptes nationaux.

Ainsi, **les politiques industrielles actuelles, au niveau national et européen, apparaissent désordonnées et, principalement tournées vers le soutien à l’offre**, l’accroissement de l’autonomie des acteurs privés dans l’orientation du développement productif et de leur capacité à accumuler des profits. L’action publique industrielle, et donc la production industrielle, est très majoritairement décorrélée de la demande et plus largement de toute volonté d’orientation ou d’encadrement. Héritage d’un **xx<sup>e</sup> siècle** où l’industrie contribuait principalement à l’augmentation du PIB, et surtout du tournant néolibéral des années 1980 qui a restreint le rôle de la puissance publique à un simple assureur du marché, ces outils ne peuvent plus être centraux aujourd’hui. Les impératifs de souveraineté face aux aléas géopolitiques, sanitaires et climatiques, ainsi que de bifurcation écologique et de disponibilité en équipements et infrastructures bas carbone, imposent de disposer d’un cadre coordonné et tourné vers le temps long. **Plutôt qu’une multiplication d’outils et de politiques et qu’une priorité donnée à l’augmentation de la production, la politique industrielle doit aujourd’hui être planifiée.**

“ Les politiques industrielles actuelles apparaissent désordonnées et tournées vers le soutien à l’offre, l’accroissement de l’autonomie des acteurs privés dans l’orientation du développement productif et de leur capacité à accumuler des profits. ”

## IV - POSER LES PRINCIPES DE LA PLANIFICATION INDUSTRIELLE

Il est temps de bâtir de nouvelles politiques industrielles, capables de répondre aux défis actuels de souveraineté, de décarbonation et de progrès social.

### ÉRIGER LA RÉPONSE AUX BESOINS COMME OBJECTIF PRINCIPAL DE L'INDUSTRIE

Quel objectif viser, alors, pour de nouvelles politiques industrielles ? Faut-il viser un accroissement de la production, et cibler la même part de l'industrie dans le PIB que nos voisins ? Faut-il viser une augmentation du nombre d'usines, pour mailler le territoire de moyens de production ? Faut-il s'occuper prioritairement des emplois ? En créer le plus possible ou prioriser les emplois à haute valeur ajoutée ? Faut-il relancer l'innovation, et prioriser les secteurs de pointe ?

Pour décider de l'objectif principal à donner aux politiques industrielles, nous proposons de revenir aux fondements de l'industrie, à son utilité avant même qu'elle ne devienne « industrielle », au temps des artisans, des fabriques et des ateliers. **Soit la fabrication de biens permettant de répondre à des besoins, à commencer par les besoins essentiels à une vie digne, comme le fait de se vêtir, de se loger, se soigner, se déplacer ou de se divertir.** Bien sûr, il n'est pas question ici de prôner un retour à des formes anciennes de manufacture, mais bien de rappeler que l'industrie n'est qu'un moyen, une manière particulière d'organiser la production de biens qui vont ensuite avoir une utilité. Or, **dans de nombreux secteurs, en particulier des secteurs stratégiques, l'industrie française ne permet plus de répondre aux besoins du pays et de ses habitants** (médicaments essentiels, transports écologiques, énergies non carbonées, matériels industriels et agricoles, etc.). Ces besoins stratégiques sont pourtant nombreux, et la période actuelle marquée par des crises sanitaires et l'impérieuse bifurcation écologique allonge encore leur liste et leur donne une urgence particulière. **Nous proposons donc d'ériger cette capacité en objectif principal des politiques industrielles, à savoir d'être en capacité de fournir la réponse matérielle aux besoins du pays et de sa population, en particulier pour les biens les plus stratégiques.** Il s'agit bien ici d'une inversion de la logique économique dominante qui laisserait le marché « naturellement » organiser la hiérarchie des choix par les prix, la concurrence ou le bon vouloir des grands groupes industriels.

### S'APPUYER SUR LES EXEMPLES DE PLANIFICATION POUR CONSTRUIRE DES POLITIQUES COORDONNÉES ET TOURNÉES VERS LE LONG TERME

Aux politiques dites de l'offre ne reposant que sur la seule vision d'une gestion capitaliste des entreprises, nous n'opposons pas une simple politique de la demande. La consommation des ménages constitue le premier poste de la demande et sa seule relance via le pouvoir d'achat ne serait pas suffisante pour reconstruire un tissu industriel. Alors que règne la logique actionnariale exigeant toujours plus de rentabilité, il ne suffit pas de garantir des débouchés pour engendrer investissements, embauches et formations des travailleurs répondant aux urgences écologiques et sociales. **Il s'agit au contraire de construire une politique sociale-écologique reposant en partie sur l'offre et la reconstruction de la production,** ainsi qu'une politique privilégiant la demande à la fois par la relance des services publics et du pouvoir d'achat – celui des catégories populaires en particulier – en parallèle à la lutte contre le productivisme et le consumérisme.

“ Dans de nombreux secteurs, l'industrie française ne permet plus de répondre aux besoins (médicaments essentiels, transports écologiques, énergies non carbonées, matériels industriels et agricoles, etc.). ”

Cette nouvelle politique de l'offre n'oublie pas le caractère mythifié du marché dans les discours justifiant les politiques actuelles – croyance dans les vertus supposées automatiques du marché et ignorance de son court-termisme et du mimétisme conduisant aux bulles spéculatives. Sans pour autant proposer une économie « sans marché », cette régulation de l'économie s'envisage dans un horizon de moyen terme où des éléments marchands demeurent utiles, et ce pour plusieurs raisons :

- La grande diversité des types d'entreprises, de taille ou de secteur ;
- La décentralisation du marché donnant la possibilité de procédures relativement légères d'innovation, qui ne sont pas incompatibles avec une planification publique en parallèle ;
- La liberté pour les entreprises de choisir leurs consommations intermédiaires et leurs biens d'équipement ;
- La diversité de choix des ménages dans leurs consommations sous réserve d'un strict encadrement de la publicité.

**La logique générale de cette nouvelle planification ne propose donc pas de supprimer tous les éléments marchands, mais là où ils sont utiles de les subordonner à des processus de décisions démocratiques et de récupérer des marges d'intervention publique.**

**Ainsi, les nouvelles politiques doivent rompre avec la logique néolibérale actuelle et en premier lieu, revenir à des outils et des acteurs coordonnés sur le temps long.** À ce titre, l'expérience de la planification menée en France après la Seconde Guerre mondiale peut servir de point de départ pour de nouvelles bases, en visant à :

- **Collaborer de manière équilibrée** entre la puissance publique et la force productive privée ;
- Donner de la visibilité aux acteurs en fixant des objectifs de moyen et long terme et en posant les jalons intermédiaires de manière concertée ;
- **Inscrire la production industrielle dans la lignée d'autres objectifs stratégiques** de long terme, tels que la souveraineté et la transition écologique et sociale ;
- **Se donner les moyens de suivre les trajectoires et les objectifs définis**, en actant l'impossibilité de faire confiance au seul marché pour les atteindre.

**Nous proposons donc de bâtir de nouvelles politiques autour de la méthode de la planification, avec pour but de répondre aux besoins du pays et de ses habitant·es.** Cependant, il serait dommage de tomber dans l'écueil inverse : l'enjeu n'est pas de revenir à un âge d'or idéalisé des politiques industrielles, mais bien de retenir ce qui a marché et ce qui a échoué dans cette expérience, tout en identifiant les différences importantes avec les enjeux actuels :

- Au sortir de la guerre, il s'agissait de restructurer une industrie dans un contexte de croissance économique forte et d'afflux de capitaux massifs des États-Unis. La situation actuelle n'a plus vocation à viser la seule croissance, **il s'agit de développer des secteurs essentiels et stratégiques pour répondre aux besoins et de mener la bifurcation écologique ;**
- Le développement de l'industrie a été réalisé sans considérations environnementales et écologiques au xx<sup>e</sup> siècle, **il s'agit aujourd'hui de déployer une industrie qui ait l'impact le plus limité possible sur l'environnement, et qui, en particulier, respecte les limites planétaires** (voir Intérêt général, « [Gouverner en situation de crises écologiques - Pour une mobilisation générale écologique](#) », note #30, janvier 2024) et maîtrise donc ses consommations de ressources ;
- Alors que la planification était menée principalement au plus haut sommet de l'État via le CGP, avec un rôle prépondérant des instances dirigeantes des filières dans la définition des objectifs en lien avec l'État, **les nouvelles politiques industrielles doivent aujourd'hui permettre au peuple et aux travailleur·ses de participer à la construction des politiques industrielles ;**
- **Dans certains secteurs, il faudra même assumer une décroissance de l'activité, voire une fermeture de cette dernière.** Cette transformation socio-économique devra s'accompagner de l'ouverture de nouveaux droits, afin de la rendre acceptable et désirable (voir Intérêt général, « [Gouverner en situation de crises écologiques - Pour une mobilisation générale écologique](#) », note #30, janvier 2024).

**Ces quatre observations nous fournissent autant de principes à respecter pour les nouvelles politiques industrielles. Il nous faut partir des besoins, assurer la transformation sociale, prendre les décisions de façon démocratique et respecter les limites planétaires.**

## **A. PARTIR DES BESOINS DU PAYS ET DE SA POPULATION ET PRIORISER LES PLUS STRATÉGIQUES**

Si l'objectif principal des politiques industrielles est de répondre aux besoins du pays et de sa population, il va de soi que la première étape est d'identifier ces besoins et de construire des institutions les prenant comme base de toute action.

Pour identifier les besoins auxquels l'industrie devra répondre, encore faut-il savoir de quoi on parle : qu'est-ce qu'un besoin ? Qui décide de la réponse à cette question ? Comment trier ces besoins en respectant notre premier principe démocratique, et donc sans tomber dans le piège d'institutions verticales ?

**L'économiste Cédric Durand et le sociologue Razmig Keucheyan<sup>37</sup> distinguent les besoins vitaux propres à l'espèce humaine d'une part, des besoins individuels, d'autre part.**

**L'universalité des premiers est incontestable.** La société doit donc s'organiser pour disposer des infrastructures collectives permettant d'y répondre. **Ils proposent de les résumer à neuf éléments formant un « standard de vie décente »**, situé historiquement et géographiquement et qui peut donc varier d'une époque à l'autre et d'un pays ou d'une région à l'autre : se nourrir, se loger, avoir accès à l'électricité, disposer de l'eau courante, se vêtir, se soigner, s'éduquer, s'informer et communiquer, se déplacer et avoir la liberté de circuler et de se rassembler pour interagir avec autrui. Des études universitaires visant à déterminer les possibilités de remplir les besoins de base de l'ensemble des êtres humains sans déstabiliser notre écosystème terrestre émergent<sup>38</sup>. Nous pourrions y ajouter d'autres éléments, comme par exemple le fait de se sentir en sûreté (voir Intérêt général, « [Mettre la République en sûreté – Épisode II : Refonder la Police](#) », note #18, juin 2021). **Les productions indispensables pour garantir la stabilité des conditions d'une vie décente doivent y être ajoutées**, en particulier les biens nécessaires à la bifurcation écologique (matériel de transport décarboné, pompes à chaleur, batteries, etc.) ainsi que les productions indispensables à la défense du territoire national. **L'important est que la liste de ces éléments soit débattue et fixée démocratiquement**, par exemple par référendum à la suite d'un débat public, voire aboutissant à une inscription dans la Constitution ou dans une loi pluriannuelle. Ce sont ces besoins essentiels qui seront prioritaires pour les politiques industrielles. **Ayant pour boussole le respect de ces objectifs et la souveraineté nationale qui en découle, la planification industrielle doit ainsi garantir la résilience des approvisionnements des biens permettant d'y répondre**, soit via des partenariats commerciaux, soit via une industrie nationale.

“ L'économiste Cédric Durand et le sociologue Razmig Keucheyan distinguent les besoins vitaux propres à l'espèce humaine d'une part, des besoins individuels, d'autre part. ”

37. Cédric Durand, Razmig Keucheyan, *Comment bifurquer : les principes de la planification écologique*, La Découverte, 2024.

38. Hauke Schlesier, Malte Schäfer, Harald Desing, « [Measuring the Doughnut: A good life for all is possible within planetary boundaries](#) », *Journal of Cleaner Production*, n° 448, 2024.

**Les seconds besoins, individuels et non vitaux, ne peuvent être identifiés que s'ils sont exprimés comme tels**, et leur universalité n'est pas intrinsèque et consensuelle. Cédric Durand et Razmig Keucheyan proposent de construire et d'évaluer leur éventuelle universalité selon deux principes : **le principe de soutenabilité** (la satisfaction de ce besoin doit respecter les limites planétaires) et **le principe d'égalité** (toute personne doit pouvoir le satisfaire si elle le souhaite). Ainsi, l'identification de ces besoins ne serait possible que via un enchevêtrement de nouveaux modes de gouvernance démocratiques et participatifs dont nous nous attacherons à présenter des exemples dans le prochain épisode de ces travaux sur la planification industrielle par les besoins.

**La planification industrielle devra donc s'attacher à identifier ces besoins et les évaluer selon ces deux principes.** Mieux vaut le dire tout de suite, la planification devra parfois écarter certains besoins exprimés, car ne répondant pas aux principes d'égalité et de soutenabilité. À l'inverse, les réponses aux besoins essentiels seront priorisées. Notons également **que certains besoins ne seront pas forcément exprimés comme tels et devront être anticipés par les services publics, c'est-à-dire la mise en commun par la collectivité** : c'est le cas par exemple, en général, des nouvelles lignes de transports en commun.

Ces nouvelles politiques industrielles supposent la relocalisation de certaines activités. Néanmoins, certaines relocalisations de production ne pourront pas toujours trouver naturellement des débouchés suffisants, du fait d'un manque de compétences dans le cas d'industries quasi inexistantes sur le territoire ou de concurrence étrangère trop forte. La planification industrielle devra donc trouver les moyens de limiter ces effets et de garantir aux porteurs de projets industriels une certaine visibilité sur leur production, et ce d'autant plus si celle-ci relève de biens stratégiques.

## **B. GARANTIR DES PRODUCTIONS ACCESSIBLES ET DE BONNES CONDITIONS DE TRAVAIL**

**Les causes de la désindustrialisation pointent toutes une même réalité. Les délocalisations et la réorganisation mondiale du commerce ont permis des baisses de prix pour les consommateurs. Une relocalisation de notre production, même avec des effets d'échelle, impacterait à la hausse les prix de vente. C'est pourquoi elle devra s'accompagner d'une nécessaire protection face au libre-échange et de politiques de gouvernement des échanges commerciaux mondiaux** (voir Intérêt général, « [Bâtir un "gouvernement des échanges" régulateur](#) », note #12, mars 2021). La planification industrielle devra garantir :

- **Une maîtrise et une visibilité des coûts pour les projets industriels**, en particulier pour l'énergie (voir Intérêt général, « [Planifier l'avenir de notre système électrique - Épisode II : Planifier le système électrique français](#) », note #22, février 2022), et la garantie de débouchés économiques viables, par exemple par l'intermédiaire de la commande publique ;
- **Des prix bas aux consommateurs pour les produits essentiels et aux entreprises pour leurs consommations intermédiaires essentielles.** Cela nécessite également des choix sur les volumes de consommation jugés essentiels au-delà desquelles les consommations pourraient être davantage taxées.

Malgré des salaires moyens légèrement plus élevés que dans le reste de l'économie, l'emploi industriel ne bénéficie pas aujourd'hui d'une attractivité particulière, c'est même le contraire en raison de contraintes de pénibilité ou de contraintes géographiques. Aucune industrie ambitieuse ne pourra être possible sans conditions de travail dignes et sans salaires décents. Par ailleurs, la planification industrielle devra anticiper la reconversion des travailleur·ses des industries en décroissance voire en fermeture. **L'Institut avant-garde propose par exemple la mise en place d'une assurance salariale au niveau européen pour compenser ces travailleur·ses**<sup>39</sup>. Intérêt général propose de son côté la mise en place de plans de formation

39. Cyprien Batut, « [Créer une assurance salariale européenne](#) », Institut avant-garde, 2024.

et de reconversion des travailleur·ses, pour leur permettre de rester autant que possible dans leur bassin d'emploi actuel lorsqu'ils le désirent, dans des conditions socialement et économiquement justes (voir Intérêt général, « [Gouverner en situation de crises écologiques – Pour une mobilisation générale écologique](#) », note #30, janvier 2024). En appui, le renforcement des syndicats permettra de garantir l'amélioration des conditions de travail, d'élaborer les plans de reconversion partagés et d'assurer la représentation des salariés au sein du processus de planification industrielle (voir Intérêt général, « [Que peut l'État pour renforcer le syndicalisme ?](#) », note #28, janvier 2023).

## C. METTRE LA DÉMOCRATIE AU CŒUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES

**La construction d'une planification industrielle partant des besoins suppose que la démocratie soit placée en son centre.** Des politiques industrielles conçues et mises en œuvre d'en haut ou venant des seuls experts auraient nécessairement une portée limitée face à la crise sociale et écologique en cours, et ce pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, il serait illusoire de viser une « rationalité absolue » pour un quelconque type d'acteur. La constitution de processus démocratiques multi-niveaux permettrait de ne pas soumettre au collectif les biais et les difficultés informationnelles d'un type d'acteur en particulier. Les succès, comme les échecs, seront ainsi partagés par un ensemble d'acteurs ;
- La bifurcation écologique et la planification industrielle entraîneront des bouleversements qui nécessiteront des adaptations les plus fines possibles à la diversité des situations. Cela vaut pour la définition des besoins dont on veut partir et pour les moyens à mettre en œuvre. Il n'y a pas, en général, une seule solution technique possible pour un objectif donné de relocalisation de la production, de protection des populations face aux développements à venir de la crise sociale et écologique, de dépassement de celle-ci ;
- Enfin, troisième raison essentielle, un tournant social-écologique radical suppose des changements profonds des façons de penser, des modes de production et de vie, de l'organisation des espaces, qui nécessitent d'être collectivement fixés pour être acceptés. Seuls des citoyens, à la fois dans les entreprises et dans les villes, confrontées aux défis, peuvent devenir – pour ce qui peut dépendre d'eux – des acteurs collectifs directs des transformations à opérer<sup>40</sup>.

**La planification industrielle devra donc comporter de multiples allers-retours entre les différents échelons de décisions,** et ce dans toutes ses composantes : identification des besoins, politiques publiques industrielles et gestion des entreprises. Ce principe démocratique devra également se décliner dans la transparence sur les controverses, les expériences, et les évaluations, en portant à la connaissance de toutes et tous les éléments de rationalité possibles et les choix politiques impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques industrielles.

“ La construction d'une planification industrielle partant des besoins suppose que la démocratie soit placée en son centre. ”

40. Voir par exemple Philippe Askenazy et Claude Didry, « Towards ecological embeddedness in democratised workplaces: addressing climate change as a labour issue », dans Kalina Arabadjieva, Nicola Countouris, Bianca Luna Fabris et Wouter Zwysen (éd.), *Transformative ideas – ensuring a just share of progress for all*, European Trade Union Institute, 2023.



L'objectif n'est pas uniquement la construction d'espaces consultatifs ou décisionnaires démocratiques, mais également la participation de l'ensemble du corps social à la planification, et alors parler de planification industrielle à « composante autogestionnaire ». Dans un article sur la planification de l'économie américaine pendant la Seconde Guerre mondiale, Martin Hart-Landsberg<sup>41</sup> montre l'importance de l'implication des citoyens, des associations locales et des syndicats dans la planification de l'économie de guerre américaine (en l'occurrence, pour contrôler les prix maximums édictés).

**Cette démocratie s'organiserait dans les rapports entre cinq catégories d'acteurs sociaux :** la puissance publique nationale, les assemblées des salariés dans les entreprises relayées par les institutions de celles-ci et par les Comités de filière, les organisations syndicales, les Comités de filière et les assemblées des citoyens dans les collectivités territoriales concernées.

Ce principe démocratique ne viendra pas sans difficultés : en particulier, le tempo de la planification, nécessairement à long terme, et celui des différentes échéances électorales seront parfois désynchronisés, ce qui risquerait de mener à des changements brutaux de caps ou à des incohérences. Sans avoir la réponse définitive à cet aspect, nous estimons qu'une démarche la plus fortement démocratique au-delà des urnes (dans les entreprises, dans les instances de planification) permettra d'engager la population et les acteurs dans une démarche partagée qui ne pourra être totalement remise en cause via des décisions politiques brutales.

## **D. RESPECTER LES LIMITES PLANÉTAIRES ET EN PARTICULIER MAÎTRISER LA CONSOMMATION DES RESSOURCES**

**La soutenabilité écologique de l'industrie est un impératif des politiques industrielles. En effet, l'allocation des ressources et les limites planétaires représentent une contrainte externe** pour l'industrie et peuvent :

- Empêcher de répondre à certains besoins : en forçant à privilégier un procédé ou une technologie plutôt qu'une autre ou en choisissant d'importer plutôt que de produire localement ou inversement ;
- Empêcher de les remplir intégralement : si en l'état actuel des possibilités techniques, certaines productions identifiées comme prioritaires consommeraient plus de ressources qu'il n'y en a de disponibles ou feraient franchir des limites planétaires.

L'ensemble des politiques et des institutions pilotant l'industrie devront donc se soucier sans cesse du respect des limites planétaires et organiser une production qui ne puisse mettre en danger les équilibres du système Terre. De même, **la planification écologique devra composer avec les réserves de ressources naturelles afin d'en faire un usage équitable et soutenable dans le temps**. En particulier, la relocalisation de l'industrie n'entraînera pas nécessairement de baisse de l'empreinte carbone de la France. A priori, **rien ne garantit que l'ouverture d'une usine en France vienne remplacer plutôt qu'ajouter une production autre part, d'autant plus si la filière n'est pas encore suffisamment structurée** (peu d'économies d'échelle, main-d'œuvre encore peu formée, chaînes logistiques peu efficaces). La planification industrielle devra donc également prioriser les industries où les relocalisations ont de fortes chances de réduire l'empreinte carbone.

---

41. Martin Hart-Landsberg, « U.S. Economic Planning in the Second World War and the Planetary Crisis » *Monthly Review*, vol. 74, n° 9, p. 25-40, 2023.

## CONCLUSION : PRODUIRE ET PLANIFIER

Des masques pour se soigner, des couverts pour manger, de l'acier pour construire et se loger, des rails pour se déplacer, des tuyaux pour transporter l'eau courante, des livres pour s'éduquer et se divertir, des téléphones portables pour communiquer, des câbles pour transmettre des données... presque toutes nos actions, y compris et surtout les plus essentielles, reposent sur des biens matériels produits par l'industrie manufacturière. Or, **de nombreux indicateurs montrent la forte détérioration du paysage industriel français, y compris sur des filières stratégiques pour le pays**, du fait d'un abandon progressif des politiques industrielles après les Trente Glorieuses. La réponse à des besoins aussi essentiels repose désormais sur des chaînes de dépendances que les soubresauts sanitaires et géopolitiques rendent vulnérables.

Loin d'être synonyme d'un passé bruyant et pollué, l'industrie est revenue sur le devant de la scène lors de la pandémie de Covid-19, avec toutes ses frasques : chaînes de valeurs mondialisées et fragiles, émissions de gaz à effet de serre difficiles à éliminer, conditions de travail fortement inégalitaires.

Mais en parallèle, une autre musique monte. L'industrie serait notre meilleur allié dans la décarbonation, capable de nous fournir les équipements de l'économie décarbonée de demain, et notre meilleur allié économique face à la concurrence asiatique et américaine. **Sous des couverts écologiques et géopolitiques, des soi-disant « politiques industrielles » ont ré-émergé ces dernières années pour poursuivre le projet néolibéral, avec une efficacité très relative et un manque de coordination criant au niveau de l'État.** Elles ont offert d'importantes réductions d'impôts à l'ensemble des entreprises sans ciblage sur des productions jugées utiles ni contreparties sociales ou environnementales, ou de monumentales aides publiques à quelques fleurons ou secteurs ciblés sans reconstruire un tissu industriel en profondeur.

Dans cette première partie d'un travail sur l'industrie et ses politiques, **Intérêt Général et X-Alternative proposent un chemin permettant de changer de direction et de reconstruire un appareil industriel sur le long terme** : la planification industrielle.

En érigeant la réponse aux besoins comme objectif principal des politiques industrielles, cette proposition permet d'éviter un double écueil. D'un côté, celui de la production pour la production, sans réflexion sur les besoins prioritaires et action publique pour orienter la production ; de l'autre, l'écueil du dénigrement de l'industrie, renvoyée aux affres du passé et dépassée par l'économie numérique et les *start-ups*.

En identifiant quatre principes pour guider la mise en place de la planification industrielle, cette proposition pose les bases de réflexion d'une nouvelle page de l'industrie à gauche :

1. **Partir des besoins** pour définir les secteurs prioritaires auxquels s'attacher et fonder la souveraineté industrielle du pays ;
2. **Accorder de nouveaux droits aux travailleurs** de l'industrie et assurer de bonnes conditions de travail ;
3. **Garantir un contrôle démocratique** des choix industriels et en particulier, une conditionnalité et un ciblage de l'argent public investi ;
4. **Respecter les limites planétaires.**



**Un deuxième épisode de ces travaux s'attachera à décrire de manière pratique la mise en place de la planification industrielle, des institutions politiques jusqu'aux usines. Une place première sera accordée au fonctionnement des filières industrielles.**