



L'investissement étranger, moteur de la réindustrialisation au Royaume-Uni ?

Louisa Toubal

Préface de Pierre-André de Chalendar

Les Notes de La Fabrique



La
Fabrique
de l'industrie
laboratoire d'idées

Un laboratoire d'idées pour l'industrie

La Fabrique de l'industrie est un laboratoire d'idées créé pour que la réflexion collective sur les enjeux industriels gagne en ampleur et en qualité.

Elle est co-présidée par Louis Gallois, président du conseil de surveillance de PSA Peugeot-Citroën, et Pierre-André de Chalendar, PDG du groupe Saint-Gobain. Elle a été fondée en octobre 2011 par des associations d'industriels (Union des industries et des métiers de la métallurgie, Cercle de l'Industrie, Groupe des fédérations industrielles, rejoints depuis par le Groupe des industries métallurgiques et le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales) partageant la conviction qu'il n'y a pas d'économie forte sans industrie forte.

Missions

Lieu de réflexion et de débat, La Fabrique travaille de façon approfondie et pluridisciplinaire sur les perspectives de l'industrie en France et en Europe, sur l'attractivité de ses métiers, sur les opportunités et les défis liés à la mondialisation.

La Fabrique organise la confrontation des points de vue et des analyses pour rendre intelligibles des réalités complexes et nuancées. Elle collabore avec l'ensemble des institutions qui peuvent concourir à la réalisation de ses missions.

Centre de ressources, La Fabrique rassemble l'information, crée de nouveaux espaces de dialogue, produit des synthèses critiques. Le site web (www.la-fabrique.fr) permet de suivre l'actualité des débats sur l'industrie et d'y prendre part, d'être informé des récentes publications et de nos travaux, de discuter le point de vue d'experts et de proposer de nouvelles réflexions.

Les notes de La Fabrique

Les notes de La Fabrique sont des contributions écrites aux principaux débats en cours : emploi et dialogue social, compétitivité, comparaisons internationales... Rédigées par des observateurs et des experts, elles s'appuient soit sur une analyse collective préalable (typiquement, un groupe de travail) soit sur une expérience individuelle incontestable.

Dans tous les cas, les membres du conseil d'orientation de La Fabrique sont mobilisés à trois étapes : au moment de la définition du sujet, au cours d'échanges sur les résultats émergents à mi-parcours, et lors de la validation finale de la note.



L'investissement étranger, moteur de la réindustrialisation au Royaume-Uni ?

Louisa Toubal, *L'investissement étranger, moteur de la réindustrialisation au Royaume-Uni ?*, Paris, Presses des Mines, 2018.

ISBN : 978-2-35671-498-5

© Presses des MINES - TRANSVALOR, 2016
60, boulevard Saint-Michel - 75272 Paris Cedex 06 - France
presses@mines-paristech.fr
www.pressesdesmines.com

© La Fabrique de l'industrie
81, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris - France
info@la-fabrique.fr
www.la-fabrique.fr

Couverture : la *Battersea Power Station* est une des premières grandes centrales électriques au charbon d'Angleterre. Elle fait partie du paysage londonien depuis les années 1930. Sa production a été arrêtée en 1983, c'est aujourd'hui un bâtiment historique londonien.

Crédit photographique : © Cheoh Wee Keat Gettyimages

Direction artistique : Franck Blanchet
Infographies : Cécile Chemel
Mise en pages : Sandra Rodrigues

Dépôt légal 2018

Achevé d'imprimer en 2018 - Imprimeur Chirat - 42540 Saint-Just-la-Pendue
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

L'investissement étranger, moteur de la réindustrialisation au Royaume-Uni ?

par Louisa Toubal

Résumé	7
Introduction	13

CHAPITRE 1

Désindustrialisation et choix politiques britanniques	15
Un choix politique : une économie fondée sur les services et très ouverte au monde	15
Les conséquences de la désindustrialisation	22
Le retour de la politique industrielle suite à la crise de 2008 et au Brexit	28

COMMENTAIRE

Désindustrialisation et politiques publiques : France et Royaume-Uni, deux modèles opposés ?	40
--	----

CHAPITRE 2

Les IDE, moteur des transformations de l'économie britannique ?	43
L'impact des IDE sur l'industrie britannique	43
Les facteurs d'attractivité des IDE	51
Intégration des IDE dans l'économie régionale britannique : une réalité hétérogène	56
Études de cas : impacts géographiques et sectoriels des IDE	63

COMMENTAIRES

Une expérience française d'accueil d'investissements étrangers :	
Toyota à Valenciennes	80
Pourquoi et comment attirer des centres de décision ?	86
Le Royaume-Uni restera-t-il une destination privilégiée pour les investisseurs étrangers ?	90
Conclusion	93
Bibliographie	97
Remerciements	105

ANNEXES

Annexe 1. Définition des IDE	107
Annexe 2. Le recensement des implantations internationales et des créations d'emplois	108
Annexe 3. Carte des régions britanniques	110
Annexe 4. Zones assistées	111
Annexe 5. Liste des personnes auditionnées	112



Résumé

Depuis des décennies, le Royaume-Uni fait de l'attraction d'entreprises étrangères un élément-clé de sa politique industrielle. Les pouvoirs publics ont en effet eu très tôt la conviction que la pénétration des capitaux étrangers se traduisait par des retombées positives sur le tissu économique national. L'économie britannique montre, à ce titre, que l'on peut soutenir l'industrie nationale sans chercher à préserver coûte que coûte les champions locaux. Il serait cependant naïf de penser que cette ouverture internationale suffit à elle seule à garantir une industrie dynamique et résiliente. Les investissements directs étrangers (IDE) ne sont qu'un des ingrédients nécessaires à la réindustrialisation des territoires. Pour produire des effets durables, la politique de promotion des IDE doit s'accompagner de mesures de développement économique local (infrastructures, soutien aux entreprises et aux compétences, etc.).

Par ailleurs, la renaissance du secteur automobile au Royaume-Uni ou la timide reprise de l'emploi industriel ne doivent pas occulter une réalité nationale plus contrastée, sur fond de paupérisation des actifs et d'accroissement des disparités régionales. Si le Royaume-Uni a prouvé par le passé sa forte capacité de rebond, son avenir dépendra beaucoup de l'issue des négociations sur sa sortie de l'Union européenne (UE).

Une désindustrialisation rapide mais qui semble endiguée depuis 2011

Beaucoup d'observateurs considèrent que le Royaume-Uni n'est plus une grande nation industrielle mais un pays qui a « fait le choix des services » et notamment des services financiers¹. De nombreux champions industriels britanniques ont disparu ou été rachetés par des concurrents étrangers. Le déclin a été rapide : en 1970, le secteur manufacturier contribuait à hauteur de 25 % à la richesse nationale mais, en 2015, il n'en représentait plus que 8,7 %. En France, sur la même période, cette part est passée de 20 % à 10 %².

1 - Le président Sarkozy, dans un discours télévisé le 5 février 2009, avait heurté le gouvernement britannique en déclarant : « La Grande-Bretagne n'a plus d'industrie, à la différence de la France. Parce que l'Angleterre, il y a vingt-cinq ans, a fait le choix des services, et notamment des services financiers. »

2 - Le Royaume-Uni est toujours derrière la France si l'on inclut le secteur énergétique et les industries extractives dans l'industrie. Le secteur industriel, dans cette acception élargie, représentait 11,8 % du PIB britannique en 2015 et 12,6 % en France.

De même, la part de l'emploi manufacturier britannique s'est presque réduite de moitié, passant de 15,5 % en 1995 à 8 % en 2015 et de 14,8 % à 9,7 % en France sur la même période.

Pour autant, le Royaume-Uni n'est pas seulement une économie de services. Le pays a su conserver de nombreux atouts dans des secteurs tels que la pharmacie, l'automobile ou encore l'aéronautique. De plus, depuis 2011, l'industrie britannique semble connaître une période moins sombre : les destructions d'emplois dans le secteur ont cessé, à l'inverse de notre pays ; 23 000 emplois manufacturiers ont même été créés entre 2011 et 2016, donnant l'espoir d'une reprise industrielle.

Les investissements directs étrangers au service du développement des territoires industriels

À l'inverse de ses concurrents, le Royaume-Uni s'est ouvert très tôt aux investissements directs étrangers (IDE), les dirigeants britanniques étant convaincus de l'apport positif de ces derniers à l'économie. L'attractivité du pays pour les IDE s'appuyait sur sa tradition marchande, sa langue et ses relations commerciales historiques avec les États-Unis. La mise en place dans les années 1980 de politiques de libéralisation et de dérégulation massives par le gouvernement Thatcher a renforcé cette attractivité au moment où une politique favorable au développement des services contribuait surtout à la prospérité de Londres. Les pouvoirs régionaux et locaux ont attiré les IDE par des incitations, parfois conditionnées à la création d'emplois dans les régions d'implantation.

Résultat : en 2016, le Royaume-Uni est la destination privilégiée, tous secteurs confondus, des investisseurs en Europe et se classe au deuxième rang européen pour l'accueil de projets industriels. Les IDE ont contribué au développement économique des régions et limité le déclin de certains vieux territoires industriels. Le rachat d'entreprises emblématiques (comme Jaguar et Land Rover) par des entreprises étrangères a permis la survie d'entreprises qui semblaient condamnées et le maintien d'une partie de l'emploi industriel.

Un tournant idéologique majeur : le retour de la politique industrielle

La crise financière de 2008 a suscité une inflexion majeure des politiques publiques. Sans explicitement parler de politique industrielle, le gouvernement Cameron a affiché, dès son

arrivée au pouvoir, la volonté de «rééquilibrer l'économie au profit de l'industrie et des régions»³. Outre une politique d'austérité drastique, il a déployé des actions ciblées sur onze filières stratégiques⁴ et lancé un plan de mesures horizontales (flexibilité du marché du travail, allègement fiscal et réglementaire, etc.). Avec l'arrivée de Theresa May, la politique industrielle n'est plus un tabou. Une stratégie économique et industrielle a été définie, visant, dans le contexte du Brexit, à «exploiter l'économie tout entière» sans se limiter au secteur des services. Des mesures ont ainsi été prises pour aider les industries les plus prometteuses en misant particulièrement sur l'innovation technologique et sur un plan d'aménagement du territoire (infrastructures, fonds de croissance régionale, etc.) pour rendre les régions sinistrées compétitives sur la scène mondiale. Ces politiques rompent ainsi avec une longue tradition de laisser-faire et de réduction du rôle de l'État dans l'économie. C'est un véritable revirement idéologique pour un pays qui n'avait pas eu à proprement parler de politique industrielle depuis les années 1960.

Un bilan mitigé, des perspectives incertaines

Certes, les subventions fournies par l'État et les organismes publics ont été utiles, dans un premier temps, pour attirer les investisseurs dans les régions industrielles sinistrées et ralentir le mouvement de polarisation entre Londres et le reste du pays. Toutefois, ces investissements représentent évidemment des volumes insuffisants pour suffire à inverser le cours défavorable des économies locales. Pire, la tendance générale des entreprises étrangères est de choisir logiquement les régions les mieux dotées en compétences et en écosystèmes dynamiques. Cela renforce donc naturellement les inégalités spatiales au sein même des zones éligibles. Parfois, c'est un seul «méga-projet» qui capte localement l'essentiel des aides en raison des attentes qu'il suscite. Les avantages que procurent les IDE ne se répartissent donc pas équitablement au sein des territoires ni des secteurs. Le rebond de l'industrie dans les Midlands de l'Ouest masque par exemple de fortes disparités dans la région. De même, si la création en 1986 de l'usine Nissan à Sunderland, dans le Nord-Est de l'Angleterre, contribue aujourd'hui au dynamisme global du secteur automobile, elle accentue aussi la polarisation des entreprises dans la zone et par conséquent les soutiens publics : financement d'infrastructures, de *clusters*, etc.

Par ailleurs, l'implantation d'entreprises étrangères s'est traduite par des créations d'emplois, largement facilitées par une flexibilité accrue du marché du travail britannique. L'adoption d'une stratégie de sortie de crise reposant sur des réformes du marché du travail (contrat «zéro heure», baisse des salaires réels, etc.) a favorisé la création des

3 - Department for Business, Innovation & Skills (2010).

4 - L'aérospatiale, les technologies agricoles, l'automobile, la construction, l'économie de l'information, l'éducation internationale, les sciences de la vie, le nucléaire, l'éolien en mer, le pétrole et le gaz, les services professionnels et d'affaires.

emplois peu qualifiés. Cette reprise de l'emploi manufacturier depuis 2011 est donc indépendante de la montée en gamme que certains secteurs, tels l'automobile, ont incontestablement réussie. Tous secteurs confondus, le Royaume-Uni reste marqué par des années de désindustrialisation. Le manque de qualification et de compétences demeure un défi majeur. De plus, l'inclusion des entreprises nationales dans la chaîne d'approvisionnement des firmes étrangères reste encore trop faible, et ce n'est que depuis peu de temps que le gouvernement conditionne son soutien financier à cet enjeu.

Par ailleurs, le Brexit soulève de nombreuses inquiétudes : d'une part, le Royaume-Uni risque de se priver de talents étrangers indispensables au pays dans le contexte où les jeunes Britanniques les plus qualifiés privilégient des carrières dans le secteur de la finance. D'autre part, l'accès au marché commun reste un déterminant essentiel de la décision d'implantation des investisseurs.

Que retenir de la stratégie britannique en matière de politique industrielle et d'IDE ?

Compte tenu de la tradition non interventionniste du pays, la politique industrielle britannique n'a pas pris la forme d'un plan d'urgence pour l'industrie, qui aurait soutenu les entreprises dans leurs projets d'investissement, comme cela a pu s'observer dans la plupart des pays d'Europe continentale.

La politique industrielle a mobilisé des mesures horizontales – allègement de la fiscalité des entreprises et de la réglementation, accès au financement des PME, développement d'une main-d'œuvre qualifiée et flexible, attribution de marchés publics aux PME et développement des *supply chains* – et un appui à quelques secteurs où le pays disposait d'atouts majeurs, mais cette politique reste d'une ampleur encore modeste. L'État, de manière pragmatique et opportuniste, abonde financièrement différentes initiatives portées par des acteurs privés au niveau local dès lors que celles-ci sont bénéfiques pour l'économie. À titre d'exemple, dans le secteur automobile, l'État encourage, accompagne et abonde l'investissement d'entreprises étrangères emblématiques comme Nissan ou encore Jaguar Land Rover (maintenant propriété de Tata) dans le développement de leur activité locale et celui de l'écosystème (centres de R&D, *clusters*). Les pouvoirs publics considèrent, en effet, que plus l'entreprise étrangère aura noué des liens étroits avec son territoire, plus il sera coûteux pour elle de délocaliser ses activités.

Les autorités locales, qui ont vu depuis 2010 l'État leur transférer budget et compétences, n'ont pas ménagé leurs efforts. Leur approche semble pragmatique, déterminée par la compréhension des besoins des entreprises dans une logique ascendante (*bottom-up*), et n'impose pas, comme dans le cas des pôles de compétitivité français par exemple, que tous les secteurs et tous les territoires aidés répondent aux mêmes critères d'éligibilité définis par l'État.

La mobilisation des pouvoirs publics reste déterminante pour exploiter au mieux les gains liés à l'implantation étrangère. Il ne suffit pas d'attirer des IDE en valorisant les atouts du territoire, il faut simultanément les accompagner par une politique de développement économique et d'aménagement afin de renforcer leurs effets d'entraînement sur le long terme.



INTRODUCTION

Alors qu'il a dominé l'industrie mondiale tout au long du XIX^e siècle, le Royaume-Uni a connu une désindustrialisation très rapide par rapport à ses concurrents étrangers. Dès 1979, il a fait le choix de devenir une économie extrêmement ouverte et fondée sur les services. Sa politique industrielle s'est longtemps résumée à l'attraction d'investisseurs étrangers pour enrayer le déclin des vieux territoires industriels. Cette politique a obtenu un succès certain : le Royaume-Uni restait de loin le pays européen attirant le plus d'IDE en 2016. Cette stratégie tranche avec celle de ses voisins continentaux comme l'Allemagne et la France, qui se sont montrés plus méfiants à l'égard des investisseurs étrangers.

Depuis 2008 et la crise financière, le gouvernement britannique affiche une volonté de rééquilibrer son économie en faveur de l'industrie et des exportations. Il a par ailleurs défini une stratégie pour favoriser la transition vers l'industrie du futur. En 2017, Theresa May a dévoilé son «livre vert», intitulé *Building our Industrial Strategy*, visant à réindustrialiser le Royaume-Uni dans le contexte de l'après-Brexit. L'objectif est notamment de redevenir une puissance industrielle de tout premier plan, spécialisée dans la fabrication de biens à haute valeur ajoutée. Dégagé des règles européennes, l'État souhaite intervenir dans l'économie nationale, en fonction de choix sectoriels assumés, et mener une politique d'aménagement du territoire pour rendre emploi et prospérité aux régions sinistrées.

Compte tenu de la tradition non interventionniste du pays, le retour d'une politique industrielle britannique est un signe fort du rôle de ce secteur pour asseoir une croissance économique de long terme.

La place prépondérante des investisseurs étrangers leur confère *de facto* un rôle à jouer dans cette nouvelle stratégie industrielle et dans le rééquilibrage de l'économie. Les rachats de nombreux fleurons nationaux contribuent en effet à renforcer l'idée qu'il n'y a plus d'industrie au Royaume-Uni. Pourtant, les investissements directs étrangers (IDE) ont permis de reconstituer certains secteurs donnés pour morts comme l'automobile. Le maintien d'une industrie forte dans un pays passe-t-il par la préservation de ses champions nationaux ou par l'implantation d'entreprises étrangères ? Sous quelles conditions les investisseurs étrangers peuvent-ils participer à la croissance économique d'un pays ou d'un territoire ? Quelles sont les meilleures pratiques pour attirer et retenir des IDE ?



Les membres du conseil d'orientation de La Fabrique

La Fabrique de l'industrie est dotée d'un Conseil d'orientation, organe consultatif, qui veille à la qualité scientifique, à la pertinence et à l'originalité des travaux menés, à la diversité et à l'équilibre des points de vue. Les membres du Conseil y participent à titre personnel et n'engagent pas les entreprises ou institutions auxquels ils appartiennent. Leur participation n'implique pas adhésion à l'ensemble des messages, résultats ou conclusions, portés par La Fabrique de l'industrie.

À la date du 1^{er} septembre 2017, il est composé de :

Paul ALLIBERT, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Jean ARNOULD, président de l'UIMM Moselle, ancien PDG de la société Thyssenkrupp Presta France

Gabriel ARTERO, président de la Fédération de la métallurgie CFE-CGC

Vincent AUSSILLOUX, chef du département économie-finances de France Stratégie

Olivier BABEAU, vice-président de la Fondation Concorde

Laurent BATAILLE, PDG de Poclairn Hydraulics Industrie

Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ, présidente déléguée du Conseil d'analyse économique (CAE)

Michel BERRY, fondateur et directeur de l'École de Paris du management

Laurent BIGORGNE, directeur de l'Institut Montaigne

Serge BRU, représentant de la CFTC au bureau du Conseil national de l'industrie

Pierre-André de CHALENDAR, PDG du groupe Saint-Gobain

Joël DECAILLON, ancien secrétaire général adjoint de la confédération européenne des syndicats et vice-président de LASAIRE

Stéphane DISTINGUIN, fondateur et président de Fabernovel, président du pôle de compétitivité Cap Digital

Elizabeth DUCOTTET, PDG de Thuasne

Xavier DUPORTET, cofondateur et CEO de Eligo Biosciences

Pierre DUQUESNE, ambassadeur de France, représentant permanent auprès de l'OCDE

Philippe ESCANDE, éditorialiste économique au quotidien Le Monde

Olivier FAVEREAU, professeur en sciences économiques à l'université Paris X

Denis FERRAND, DG de COE-Rexecode

Philippe FREMEAUX, éditorialiste à Alternatives Économiques

Jean-Luc GAFFARD, directeur du département de recherche sur l'innovation et la concurrence à l'OFCE

Louis GALLOIS, président du conseil de surveillance du Groupe PSA, co-président de La Fabrique de l'industrie

André GAURON, administrateur de LAZAIRE

Pierre-Noël GIRAUD, professeur d'économie à l'université de Paris-Dauphine et à Mines-ParisTech

Frédéric GONAND, professeur associé de sciences économiques à l'université Paris-Dauphine

Karine GOSSE, Dassault Systèmes

Eric KELLER, secrétaire fédéral de la fédération FO Métaux

Dorothee KOHLER, directeur général de KOHLER C&C

Gilles KOLÉDA, directeur scientifique d'Érasme-Seuréco

Marie-Josée KOTLICKI, secrétaire générale chez UGICT-CGT

Eric LABAYE, président du McKinsey Global Institute

Emmanuel LECHYPRE, éditorialiste à BFM TV et BFM Business

Olivier LLUANSI, associé chez Ernst & Young

Bertrand MARTINOT, directeur général adjoint des Services de la Région Île-de-France

Antonio MOLINA, président du groupe Mäder

Christian PEUGEOT, délégué aux relations extérieures et directeur des affaires publiques du Groupe PSA

Clara PISANI-FERRY, directrice des programmes et membre du directoire du Cercle des Economistes

Florence POIVEY, présidente de la commission éducation, formation, insertion du Medef

Philippe PORTIER, secrétaire général de la FGMM-CFDT

Grégoire POSTEL-VINAY, directeur de la stratégie, Direction générale des entreprises, ministère de l'Économie

Didier POURQUERY, directeur de la rédaction de The Conversation

Joseph PUZO, Président d'AXON'CABLE SAS et du pôle de compétitivité Matériaux

Xavier RAGOT, président de l'OFCE

Denis RANQUE, président du conseil d'administration d'Airbus Group

Frédéric SAINT-GEOURS, président du conseil de surveillance de la SNCF et du Conseil national de l'industrie

Blanche SEGRESTIN, professeur à Mines ParisTech

Ulrike STEINHORST, Nuria Conseil

Pierre VELTZ, ancien PDG de l'établissement public de Paris-saclay

Jean-Marc VITTORI, éditorialiste au quotidien Les Echos

L'investissement étranger, moteur de la réindustrialisation du Royaume-Uni ?

La France et le Royaume-Uni présentent de nombreuses similitudes économiques mais ne partagent pas la même conception de l'action publique. En particulier, le « patriotisme économique » tel que nous le connaissons en France n'a pas cours outre-Manche. Contrairement à notre pays, le Royaume-Uni a laissé vendre sans résistance la plupart de ses fleurons industriels nationaux, partant du principe que les investissements étrangers les renforceraient plus vite et plus sûrement que des capitaux domestiques.

L'analyse de la politique britannique en matière d'investissements directs étrangers apporte donc des réponses empiriques à des interrogations qui nous sont familières : le maintien d'une industrie forte dans un pays passe-t-il plutôt par la préservation de ses champions nationaux ou par l'attraction d'implantations d'entreprises étrangères ? Sous quelles conditions les investisseurs étrangers peuvent-ils participer à la croissance économique d'un pays ou d'un territoire ?

Cet ouvrage montre comment les IDE peuvent effectivement jouer un rôle décisif dans le regain d'un secteur industriel. Il révèle également que ces effets positifs sont limités dans le temps et l'espace quand ils ne sont pas complétés par des politiques territoriales efficaces. Cet ouvrage explore enfin les conséquences possibles du Brexit et révèle combien la traditionnelle philosophie du « laisser-faire » est aujourd'hui remise en question.

22 €



www.la-fabrique.fr



Presses des Mines

