



Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités

Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot

2021-02

NOR : CESL1100002X

Mercredi 13 janvier 2021

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 13 janvier 2021

FILIÈRES STRATÉGIQUES : DÉFINIR ET METTRE EN ŒUVRE LES PRIORITÉS

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot

au nom de la

section des activités économiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 3 novembre 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section des activités économiques la préparation d'un projet d'avis intitulé : Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités. La section des activités économiques, présidée par Mme Delphine Lalu, a désigné Mme Marie-Claire Cailletaud et M. Frédéric Grivot comme rapporteurs.

Introduction	8
I - ÉTAT DES LIEUX DE L'INDUSTRIE ET DES FILIERES STRATÉGIQUES EN FRANCE	9
A - Une désindustrialisation continue depuis 40 ans	9
1. Un affaiblissement de notre potentiel productif	9
2. La dépendance de l'industrie française aux chaînes de valeur internationales	10
B - La structuration des filières stratégiques	12
1. Le caractère économique et stratégique primordial des filières industrielles	12
2. Rôle des grands groupes	14
C - Les politiques de filières	15
1. Politique en France et exemples étrangers (Europe, Chine...)	15
2. Le plan de relance de la France	16
II - QUELS OBJECTIFS ET QUELS CRITÈRES POUR DÉFINIR LES FILIERES STRATEGIQUES ?	19
A - Quels besoins pour notre société ?	19
B - Fixer des objectifs aux filières stratégiques en mesure de répondre aux nouveaux besoins sociétaux	20
C - Objectif 1 : renforcer la souveraineté économique	20
1. Réfléchir et définir ensemble la notion de souveraineté économique	20
D - Objectif 2 : des filières répondant aux besoins économiques, sociaux, sanitaires ainsi qu'aux impératifs environnementaux	23
1. Répondre à la crise économique	24
2. Répondre à la crise environnementale	24
3. Répondre à la crise sociale	25
E - Objectif 3 : mettre les filières industrielles dans une cohérence d'ensemble pour mieux identifier les technologies transverses (nœuds technologiques) et assurer leur montée en gamme	26
F - Objectif 4: retrouver l'esprit industriel en renforçant nos capacités humaines, avec plus de formations, de qualifications, de compétences et d'emplois et installer ainsi une forte culture de l'industrie dans notre pays	27
III - LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DES DIFFÉRENTS ACTEURS POUR DÉFINIR ET METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE FILIERES INDUSTRIELLES	30
A - Résoudre la « tragédie des horizons », quelle démarche à moyen et long termes ?	30
B - L'État ne doit pas se limiter à accompagner mais impulser une véritable vision pour les filières industrielles	31
C - Les leviers publics : construire un écosystème favorable	32

D - Rôle des salariées et salariés, partage de la valeur	35
E - Europe : sortir de la primauté à la politique de la concurrence, construire des filières européennes et des coopérations internationales	36
Conclusion	39
<i>DÉCLARATIONS/ SCRUTIN</i>	41
<i>ANNEXES</i>	61
N°1 Composition de la section des activités économiques à la date du vote	62
N°2 Liste des personnalités auditionnées.....	64
N°3 Bibliographie	65
N°4 Table des sigles.....	67

Avis

Présenté au nom de la section des activités économiques

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par
193 voix contre 3 et 5 abstentions

FILIÈRES STRATÉGIQUES : DÉFINIR ET METTRE EN ŒUVRE LES PRIORITÉS

Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot

Synthèse de l'avis

La crise sanitaire a mis en lumière les sujets d'indépendance, de souveraineté, de maîtrise et donc de filières stratégiques. Si ces dernières ont été définies à plusieurs reprises, il convient aujourd'hui de réexaminer ces choix. La période actuelle doit constituer une opportunité pour repenser la transformation de notre appareil de production.

Le présent avis n'a pas pour objectif de choisir entre les filières stratégiques mais d'étudier, à l'aune des bouleversements économiques, sociaux et environnementaux, la manière de définir des critères permettant de qualifier une filière de "stratégique" et de définir leur mise en œuvre.

Alors que depuis 40 ans, on assiste à une désindustrialisation continue de notre pays et à une perte d'emplois massive (suppression de 2 millions d'emplois entre 1970 et 2016), la crise conjoncturelle actuelle va aggraver cette tendance pour une industrie française très dépendante des chaînes de valeur internationales.

Depuis une dizaine d'années, l'État a souhaité accompagner la structuration des filières industrielles (mise en place des 18 comités stratégiques de filière) et a ainsi réaffirmé le caractère économique et stratégique de ces dernières. La France n'est pas la seule à mettre en œuvre ce type de politique et les exemples étrangers, qu'il s'agisse de la Chine ou de l'Europe, sont instructifs. Les politiques industrielles choisies s'accompagnent souvent de mesures protectionnistes en faveur des industries nationales, à l'image du décret dit Montebourg du 14 mai 2014. Aujourd'hui, c'est le plan de relance qui tente de soutenir les filières industrielles mais son montant est insuffisant dans ce domaine et sa gouvernance pose question.

Mais dans le contexte lié à la crise de la Covid-19, quels objectifs et quels critères rendent une filière "stratégique"? Il s'agit déjà d'identifier les nouveaux besoins auxquels ces filières doivent répondre et qui concernent par exemple l'alimentation saine et durable, la santé et le bien-être, la protection de l'environnement et la transition écologique et énergétique, la souveraineté dans le numérique...

Pour qu'elles soient en mesure d'y répondre, le CESE fixe quatre objectifs aux filières :

Objectif 1 : renforcer la souveraineté économique;

Objectif 2 : avoir des filières répondant aux besoins économiques, sociaux, sanitaires et ainsi qu'aux impératifs environnementaux;

Objectif 3 : mettre les filières industrielles dans une cohérence d'ensemble pour mieux identifier les technologies transverses (nœuds technologiques) et assurer leur montée en gamme;

Objectif 4: retrouver l'esprit industriel en renforçant capacités humaines, avec plus de formations, de qualifications, de compétences et d'emplois, installer une forte culture de l'industrie dans notre pays.

Le CESE propose des indicateurs simples pour permettre d'identifier si les filières contribuent à ces quatre objectifs et si elles sont donc bien stratégiques. Enfin, le CESE analyse le rôle de l'État et des différents acteurs pour définir et mettre en place une véritable stratégie de filières industrielles. L'État doit impulser une véritable vision pour

les filières industrielles et construire un écosystème favorable en optimisant les leviers publics et en donnant toute leur place aux salariés, sans oublier la construction de filières industrielles européennes et internationales, au-delà des coopérations nationales.

Dans cette optique, le CESE préconise :

1. d'évaluer les besoins sociaux (alimentation, santé, bien-être, environnement, numérique, mobilité, culture, éducation...), préalable nécessaire à l'identification des filières concourant à notre souveraineté ;

2. de reconquérir notre indépendance économique, en orientant tout ou partie de la production vers les biens et services essentiels à la vie du pays, ou stratégiques pour son développement ;

3. de faire de l'enjeu environnemental, un élément structurant et transverse pour définir une filière stratégique ;

4. de faire du critère du maintien et de la création d'emplois dans la définition des filières stratégiques, un élément central, en lien avec des GPEC ;

5. de maîtriser les technologies transverses et d'impliquer l'ensemble de la chaîne des filières stratégiques en incluant les ETI et les PME ;

6. de développer la GPEC à l'échelle des branches professionnelles afin de répondre au mieux aux besoins évolutifs des filières industrielles ;

7 d'organiser des États généraux de l'industrie, pilotés par le Haut-commissariat au plan et le CESE en y associant le Haut conseil pour le climat, le CNI ainsi que les parties prenantes en vue de définir les priorités pour les filières stratégiques ;

8. de s'appuyer sur un Commissariat au plan, rattaché au Premier ministre, qui doit proposer une prospective globale dans le domaine économique notamment industriel et une démarche planificatrice et de mettre en place une programmation pluriannuelle de l'industrie (PPI), s'insérant dans une vision à long terme ;

9. de mettre en place un grand ministère de l'Industrie, intégrant les défis sociaux, environnementaux et numériques, disposant des moyens pour établir une politique industrielle ambitieuse définie par le Commissariat au plan. Il s'agit de faire cohabiter dans ce ministère des enjeux industriels et écologiques afin de s'assurer que la transformation industrielle soit bien inscrite dans ces enjeux ;

10. d'intensifier les missions de participations stratégiques et d'instruction d'une planification financière de long terme de l'APE et pour ce faire, ouvrir sa gouvernance à ce nouveau ministère de l'industrie ;

11. de réformer l'APE afin de renforcer ses missions de suivi et d'action stratégique de long terme pour la défense des intérêts stratégiques français ;

12. de réaffirmer que l'entreprise doit être définie comme entité sociale, avec pour mission collective, de répondre aux besoins économiques, sociaux et environnementaux. Cet objectif implique des modes de gouvernance qui intègrent, selon les types d'entreprises, les salariés et qui prennent en compte les intérêts des différentes parties prenantes afin de contribuer aux orientations stratégiques ;

13. d'agir pour une véritable élaboration d'une politique industrielle européenne ;

14. d'établir des coopérations industrielles internationales.

Introduction

La désindustrialisation enclenchée dans notre pays depuis plusieurs décennies doit être enrayerée.

En effet, cette évolution n'est pas une fatalité. Les opérations de relocalisation d'activités dans des domaines d'avenir ou dans les filières liées à des questions de souveraineté nationale en témoignent. Ce mouvement a toutefois des limites et avec la crise actuelle, risque de s'inverser¹.

Dans plusieurs de ses avis, le CESE a travaillé sur l'avenir de l'industrie en tant que système productif global ou encore au travers des pôles de compétitivité, des métaux stratégiques et des infrastructures.

La crise sanitaire a montré l'importance pour notre pays de recouvrer son indépendance, sa souveraineté et sa maîtrise de filières, stratégiques pour son économie. Ces dernières englobent un large spectre d'activités, mais qui ont comme point commun de trouver leur déploiement à travers l'activité industrielle et son écosystème. L'industrie étant au cœur des travaux de la section, nous avons fait le choix d'en faire le fil rouge de notre avis. Les filières ont été définies à plusieurs reprises, mais il convient aujourd'hui de réexaminer ces choix. La période que nous vivons doit être une opportunité pour repenser la transformation de notre appareil de production, en réponse aux besoins sociaux et aux défis environnementaux posés à l'Humanité.

Le présent avis n'a pas pour objectif de choisir entre les filières stratégiques mais d'étudier, face aux bouleversements économiques, sociaux et environnementaux auxquels nous sommes confrontés, la manière de définir des critères permettant de qualifier une filière de « stratégique » et de proposer des modalités de mise en œuvre de ces choix.

Une bonne politique industrielle doit tenir compte des enjeux technologiques liés à chaque filière et anticiper leurs évolutions mais aussi intégrer des objectifs de création d'emploi et de redistribution de la richesse tout en satisfaisant au principe de solidarité au cœur de notre modèle social. C'est une politique qui décarbone l'industrie, et repense les modes de production et de consommation à l'aune des impératifs sanitaires et environnementaux à travers la mobilisation des parties prenantes.

Cette évolution de notre industrie, entendue en tant que système productif global dans le présent avis et tenant compte de l'imbrication avec les services qui lui sont nécessaires, se fait avec les hommes et les femmes qui constituent notre société et qui sont porteurs de connaissances et de savoir-faire. Protéger ces compétences humaines devient primordial.

Redonner du souffle à l'esprit industriel, en s'appuyant sur des filières stratégiques en mesure de répondre aux besoins de notre société et aux défis auxquels elle peut

¹ Thomas Zeroual, « Il n'y aura pas de relocalisation massive en France », *Les Échos*, 5 novembre 2020.

être confrontée aujourd'hui, tel est l'enjeu à relever pour l'avenir de notre pays et des générations futures.

I - ÉTAT DES LIEUX DE L'INDUSTRIE ET DES FILIERES STRATÉGIQUES EN FRANCE

A - Une désindustrialisation continue depuis 40 ans

1. Un affaiblissement de notre potentiel productif

La France s'est désindustrialisée même si elle demeure un pays avec des filières industrielles, (aéronautique, luxe...) qui participent à son rayonnement international. Ce mouvement qui a touché de nombreux États, est inexorablement à l'œuvre dans notre pays, depuis plus de quarante ans. Les chiffres concernant l'industrie sont inquiétants et incontestables. La place de ce secteur n'a en effet cessé de décroître dans l'économie française durant les cinquante dernières années, passant de 23,4 % du PIB à 11,4 % (alors que par comparaison, il est toujours de 23 % en Allemagne). Entre 1970 et 2016, l'industrie manufacturière française a perdu plus de la moitié de ses effectifs, soit plus de 2 millions d'emplois. Les explications à cette désindustrialisation sont diverses et relèvent de facteurs à la fois structurels et conjoncturels.

La perte d'emplois dans le secteur industriel français tout au long de ces cinquante dernières années, peut s'expliquer en partie par des délocalisations pour produire dans des pays à bas salaires, indépendamment des conséquences sociales et environnementales contribuant à « l'extraversion » d'une partie de notre appareil de production et de nos savoir-faire. La difficulté à se procurer certains médicaments, illustre cette extraversion². Elle est à l'origine entre autres de la disparition de 900 000 emplois en vingt ans sur les 3,7 millions que compte l'industrie manufacturière nationale.

D'autres facteurs concourent à cette désindustrialisation comme une politique de R&D insuffisante, un manque de culture industrielle, une perte de compétitivité et un transfert vers les services.³

À cela, il faut ajouter les impacts conjoncturels de la crise de la Covid-19 sur l'industrie qui, au-delà des facteurs structurels, sont également très préoccupants et vont amplifier ce phénomène de désindustrialisation. Les répercussions sur la valeur ajoutée du secteur sont estimés à - 15 voire - 20 %, soit environ - 60 milliards d'euros. Les capacités d'investissement du secteur devraient également être largement amputées avec une baisse possible de 70 % entre 2019 et 2021 (soit - 50 milliards d'euros). Le contexte actuel est donc extrêmement préoccupant. La baisse de

² Dans une économie extravertie, l'essentiel de la production locale est exportée pour importer des produits manufacturiers afin de satisfaire les besoins.

³ L'avis du CESE *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir* a largement développé cette question des causes de la désindustrialisation.

l'investissement peut en effet entraîner la France dans une spirale de désindustrialisation encore plus prononcée. Les pertes d'emploi pourraient atteindre de 300 000 à 400 000 postes.⁴

De nombreuses études s'intéressent aux filières d'avenir françaises susceptibles d'être développées en complément des filières stratégiques actuelles. Le rapport remis au Gouvernement le 19 février dernier par le collège d'experts présidé par M. Benoît Potier, PDG d'Air Liquide⁵, a identifié 22 marchés émergents à forts enjeux de compétitivité, dont 10 sont prioritaires⁶, 12 nécessitant une stratégie d'accélération, sur lesquels la France a le potentiel pour jouer un rôle de leader à l'échelle mondiale.

Ces marchés ont pour caractéristiques communes :

- de répondre à des enjeux sociétaux et de comporter une forte dominante technologique ;
- d'être en phase de structuration à l'échelle nationale et européenne sur des domaines en croissance où la France dispose d'avantages compétitifs ;
- de faire face à des barrières à l'entrée importantes (capitalistiques, réglementaires, technologiques, de compétences).

Cette réflexion menée par le CESE s'appuie entre autres sur le rapport Potier relatif aux filières d'avenir qui a choisi de ne retenir que quatre domaines : alimentation, santé, environnement et souveraineté numérique. Il se prive donc d'une vision systémique pourtant indispensable pour comprendre l'état de notre système productif et préconiser des mesures pour l'aider dans son évolution. Par ailleurs, la réponse aux besoins de la population ne peut se limiter à ces quatre enjeux sociétaux. Par exemple, ni la question de l'eau ni celle de la mobilité dans son ensemble, ne sont abordées. Le *e-learning* est étudié uniquement en termes de parts de marché et en dehors de la question plus globale de l'éducation. Le sujet de la culture est également absent. Par ailleurs, ce rapport a été rendu avant la crise de la Covid-19, et mériterait d'être actualisé au vu de ce qu'elle nous a appris (question de la dépendance).

2. La dépendance de l'industrie française aux chaînes de valeur internationales

Le mythe de la société postindustrielle avec le concept « d'entreprises sans usines », a conduit à accompagner et mettre en place la doctrine des « chaînes de valeur ».

En découpant le processus de production en segments que l'on localise aux endroits les plus rentables, l'objectif est de relever la rentabilité du capital investi en jouant sur la mise en concurrence de certains segments productifs confiés à des filiales, des sous-traitants, des prestataires. Ce système impose des marges

⁴ Estimations 2020 INSEE.

⁵ Rapport Potier, *Faire de la France une économie de rupture technologique - Soutenir les marchés émergents à forts enjeux de compétitivité*, 7 février 2020.

⁶ Parmi ceux-ci on peut citer l'agriculture de précision et ses agroéquipements, l'alimentation durable pour la santé, la santé digitale, la biothérapie, la décarbonation de l'industrie, les nouvelles générations durables de matériaux composites, l'hydrogène pour les systèmes énergétiques...

bénéficiaires réduites et constitue un terreau favorable tant au dumping social qu'au foisonnement de conditions de travail irrespectueuses des droits les plus élémentaires. L'objectif des industriels peut être aussi de répondre à des demandes de pays tiers en termes de production et de compétences. La France peut ainsi garder certaines chaînes de valeur.

L'entreprise-mère crée son « écosystème productif » au détriment d'une vision collective des cohérences productives, de préoccupations sociales et d'indépendance nationale. Alors que les défis environnementaux nous imposent d'économiser la matière et de diminuer les déplacements inutiles, l'augmentation de la distance moyenne au consommateur final dans les chaînes de valeur internationales a bondi de 70 %. Un grand constructeur automobile affirme travailler avec 17 000 sous-traitants⁷ !

La dépendance industrielle est double et se mesure du côté de l'offre par l'importance des importations de produits intermédiaires et du côté de la demande, via l'utilisation à l'étranger de produits intermédiaires élaborés sur le sol national. Dans les deux dimensions le taux de dépendance pour l'industrie s'élève à 30 %⁸.

En France, le recours à des produits étrangers et intégrés dans la chaîne de valeur est plus développé que chez nos concurrents notamment européens.

Le niveau de dépendance aux importations est ainsi extrêmement marqué dans notre pays. Il est nettement plus fort que ceux de nos concurrents que sont l'Italie et l'Allemagne. Certaines filières françaises sont particulièrement dépendantes comme l'industrie électrique et électronique (seulement 44 % de la valeur des produits vendus en France sont créés sur le territoire national), l'industrie pharmaceutique et les technologies de santé (51 %), la mode et le luxe (27 %).⁹

La France présente également un niveau d'intégration de ses chaînes de valeur, moins fort que ses voisins européens. La valeur ajoutée de l'industrie produite en France est de 64 % contre 71 % en Allemagne et 76 % en Italie. En euros et pour l'industrie manufacturière, elle est de 232 milliards d'euros en France en 2019 contre 689 milliards d'euros en Allemagne et 259 milliards d'euros en Italie.

La France est également le seul pays parmi les trois précités à avoir une balance commerciale déficitaire (58 Mds € en 2019), ce qui illustre la forte dépendance nationale aux importations. Ce déficit sera en forte hausse en 2020.

Dans le cadre des actions menées sur les filières stratégiques, cette question de la dépendance des chaînes de valeur françaises est particulièrement importante. La part de la valeur ajoutée produite en France et la sécurisation de l'accès aux produits essentiels sont des faiblesses identifiées de notre industrie et appellent à des actions pour améliorer la compétitivité des filières stratégiques françaises. Le but n'est pas d'obtenir une indépendance totale ou de vivre en autarcie, mais d'une part,

⁷ Rapport du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), septembre 2020, *L'économie mondiale en 2021*.

⁸ Accenture Strategy, *Plan stratégique à horizon de 5 ans de développement de l'industrie française*, juillet 2020.

⁹ Même source.

d'équilibrer notre balance commerciale et d'autre part, de disposer de suffisamment d'atouts pour maîtriser nos choix tant de production que de consommation, et équilibrer nos rapports avec les pays tiers.

B - La structuration des filières stratégiques

1. Le caractère économique et stratégique primordial des filières industrielles

La 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).¹⁰

Si cette définition semble simple, il devient pourtant rapidement compliqué de s'entendre pour fixer les priorités dès que l'on veut organiser les filières et identifier parmi ces dernières, celles qui sont stratégiques¹¹. La Fabrique de l'industrie souligne ainsi que « *la filière est une notion assez floue, parfois même galvaudée, qui ne fait pas l'unanimité parmi les économistes* ».

La filière est pourtant devenue un élément important de la politique industrielle en France car elle répond à de nombreux besoins et en premier lieu, à la nécessité de mettre en place une culture de solidarité, d'action collective, d'écosystème, en un mot de confiance, dans un pays où l'une des faiblesses majeures identifiée par les Etats généraux de l'industrie, était le manque de solidarité entre les entreprises d'une même chaîne de valeur. Les filières qui réunissent tout un écosystème permettent ainsi aux pouvoirs publics d'orienter la politique économique aux échelles régionale et nationale, de valoriser les potentialités, d'identifier et de lever les blocages existants en faveur de la nécessaire montée en gamme des produits industriels articulés avec les services. Elles contribuent enfin à mieux orienter l'effort d'investissement dans la recherche et l'innovation. Elles devraient permettre de rééquilibrer les rapports donneurs d'ordre / sous-traitants. Une filière peut être dépendante d'activités multiples, comme le besoin de flacons et de pompes pour les remplir dans l'industrie pharmaceutique ou les produits d'emballage.

Dans cette optique de structuration, il a été organisé des Etats généraux de l'industrie (EGI) en 2009 puis la Conférence nationale de l'industrie (CNI) installée en juillet 2010, qui associe les représentants et représentantes des entreprises, des salariés et salariées et de l'administration. Elle a pour objectif de favoriser la ré-industrialisation de la France avec comme fil conducteur, la promotion et la structuration des secteurs stratégiques d'activité. Cette mise en place d'instances de gouvernance s'est accompagnée d'une volonté de définition et d'organisation des filières industrielles avec la création des Comités Stratégiques de Filières (CSF) en 2010.

¹⁰ Définition d'une filière par l'INSEE.

¹¹ Thibaut Bidet-Meyer et Louisa Toubal, *À quoi servent les filières ?*, La Fabrique de l'industrie, 18 novembre 2013.

En premier lieu, l'État a défini les « actifs stratégiques français » afin de les protéger, à l'image de ce que faisaient déjà d'autres États¹². Cette approche, qui relève d'une forme de protectionnisme, s'est alignée en fait sur les pratiques de nombreux pays (États-Unis, Allemagne...).

En France, avant le décret du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable, dit « décret Montebourg », seuls les secteurs de la défense et de la sécurité étaient concernés par le décret « anti-OPA » de 2005. Le « décret Montebourg » y a également inclus l'énergie (gaz, électricité, hydrocarbures), l'eau, les transports, les communications électroniques et la santé publique. Début 2018, le nouveau ministre en charge de l'Économie, Bruno Le Maire avait pour sa part, clairement annoncé son intention de renforcer le périmètre de ce décret pour mieux protéger certains secteurs d'activité français. Le décret du 29 novembre 2018 a ainsi ajouté de nouvelles activités économiques considérées comme essentielles à la garantie des intérêts du pays en matière d'ordre public, de sécurité publique ou de défense nationale avec un angle bien défini qui est celui des technologies du numérique (intelligence artificielle, systèmes d'information, données, etc.). Cette procédure de contrôle a d'ailleurs été renforcée en avril 2020 par le ministère de l'Économie, au moins pendant la crise sanitaire. Une approche plus politique, concerne les filières stratégiques mises en place par le CNI.

Si l'on se rapporte à la définition des 18 comités stratégiques de filières (CSF)¹³, retenue par le CNI lui-même, chaque CSF se caractérise par « *un périmètre clair, une présidence portée par un industriel représentatif du secteur, une volonté des industriels du secteur de se coordonner et de se structurer, et enfin une définition commune des problèmes liée à une acceptation partagée du moyen pour les résoudre* »¹⁴. Ces CSF s'appuient, pour mettre en œuvre leurs actions, sur des contrats de filière. Ceux-ci recensent les projets structurants pour la filière, qui engagent de manière réciproque, l'État et les acteurs privés.

La mise en place structurée d'une filière stratégique relèverait donc avant toute chose, de l'expression d'un besoin de la part des acteurs du secteur. Cette approche essentiellement pragmatique présente cependant des limites. Les questions de souveraineté, d'indépendance stratégique et de détermination du caractère vital d'une filière ne sont en effet pas traitées et analysées de façon suffisante au moment où les acteurs décident d'établir une filière et de lui accorder le caractère « stratégique » au sein d'un CSF. La crise de la Covid-19 a démontré que certains secteurs industriels vitaux (production de médicaments, de masques de protection...) n'avaient pas été suffisamment pris en compte dans les politiques publiques.

¹² *Foreign Investment and National Security Act*, 26 juillet 2007. Il s'agit d'une législation américaine sur l'investissement étranger et la sécurité nationale.

¹³ Les 18 CSF sont dédiés aux secteurs suivants : Aéronautique, Industries agro-alimentaires, Automobile, Bois, Chimie et Matériaux, Eau, Ferroviaire, Industries pour la construction, Industries électroniques, Industriels de la mer, Industries des nouveaux systèmes énergétiques, Industries et Technologies de santé, Industries de sécurité, Infrastructures du Numérique, Mines et métallurgie, Mode et Luxe, Nucléaire et Transformation et valorisation des déchets.

¹⁴ Site Internet du CNI.

2. Rôle des grands groupes

Dans un pays où les grandes entreprises occupent une partie essentielle du secteur industriel (les ETI y étant relativement peu nombreuses¹⁵, par rapport par exemple à nos voisins allemands et italiens), le rapport du CESE de 2018 sur l'industrie soulignait déjà le rôle des grands groupes français (et étrangers) dans le mouvement de désindustrialisation nationale et de délocalisation vers les pays en développement et disposant de systèmes sociaux et fiscaux moins coûteux - mais moins redistributeurs. Ces choix de production ont permis aux groupes d'entrer sur des marchés de consommation émergents, mais aussi de répondre aux objectifs de rentabilité financière de leurs actionnaires sur l'ensemble de leur activité internationale de commercialisation (la France est toujours en 2019, le pays au monde qui verse le montant le plus important de dividendes en valeur relative).

En effet, les multinationales françaises sont particulièrement compétitives et performantes au niveau mondial : dans le tableau des 500 plus grandes entreprises classées par chiffre d'affaires en 2019, dont la plupart sont au moins en partie industrielles, elles sont plus nombreuses que celles de nos voisins européens (Allemagne, Royaume-Uni et Italie)¹⁶. Pourtant, cette réussite se fait au détriment de l'emploi industriel et de la balance commerciale du pays, ce qui n'est pas le cas outre-Rhin. Au-delà du critère du coût du travail français, inférieur au niveau allemand dans le secteur manufacturier¹⁷, une récente note du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), présente deux différences systémiques entre les deux pays, qui peuvent favoriser ou à tout le moins expliquer la relative désaffectation du territoire national par les grandes entreprises industrielles françaises pour leurs activités de production¹⁸ : l'éloignement en France entre les centres de production et de décision (pour beaucoup en Île-de-France), contrairement à la géographie industrielle allemande plus rassemblée, où la préoccupation de l'emploi local serait plus prégnante chez les dirigeantes et les dirigeants ; la représentation des employés et employées, bien plus faible dans les instances de gouvernance des entreprises en France qu'en Allemagne, pays de la « codétermination ».

Les opérations de délocalisation des groupes produisant en France, des usines, des services de R&D, affectent en effet l'ensemble d'écosystèmes locaux : à Belfort, où l'équipementier General Electric, après avoir acquis la branche énergie d'Alstom en 2014, continue de prévoir des suppressions de postes (en créant des activités d'ingénierie en Inde et de production et de finance en Hongrie), on estime qu'un emploi industriel chez un grand donneur d'ordre implique trois emplois indirects

¹⁵ Les grandes entreprises représentent 32 % de l'emploi industriel français, presque autant que les ETI (35 %) ; les PME en représentent 26 % et les TPE, 8 %. Source : Insee, *Tableaux de l'économie française*, édition 2020, 27 février 2020 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277836?sommaire=4318291>.

¹⁶ 31 entreprises multinationales françaises contre 29 allemandes, 17 britanniques et 6 italiennes. Source : Vincent Vicard, *Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales*, Cepii, Policy Brief n° 35, octobre 2020.

¹⁷ Rexecode, *Les coûts de la main-d'œuvre dans l'Union européenne au 4^e trimestre 2019*, 5 juin 2020. <http://www.rexecode.fr/public/Indicateurs-et-Graphiques/Competitivite-l-observatoire/Indicateurs-du-cout-de-l-heure-de-travail-en-Europe>.

¹⁸ Cepii, *op. cit.*

(sous-traitants, fournisseurs mais aussi boulangers, coiffeurs, promoteurs immobiliers, etc.)¹⁹.

Le tissu industriel français subsistant donne déjà souvent lieu à des rapports déséquilibrés entre les grandes entreprises donneuses d'ordre et les nombreuses PME sous-traitantes, alors que justement un enjeu crucial pour notre économie est de préserver notre tissu industriel de PME-PMI et de leur donner les moyens de devenir des ETI, quand cela est nécessaire. Ce sont en effet ces PME, ancrées dans les territoires, qui développent bien souvent des savoir-faire indispensables à notre économie.

C'est pourquoi notre assemblée proposait, dans son avis de 2018 sur l'industrie, de « favoriser une vision partagée des enjeux industriels entre donneurs d'ordre et réseau de sous-traitants en mettant en place une concertation qui associe des représentants des directions et des salariés issus des instances représentatives du personnel des entreprises donneuses d'ordre et sous-traitantes directes et en recommandant une négociation interprofessionnelle sur le sujet.²⁰ »

C - Les politiques de filières

1. Politique en France et exemples étrangers (Europe, Chine...)

Outre leur structuration, les États et notamment en France, développent des politiques d'accompagnement des filières.

La plupart des pays se sont attachés ces dernières années, à renforcer les politiques horizontales de soutien à l'innovation. Notre section a eu l'occasion d'émettre de nombreuses préconisations à l'égard de cette politique²¹, notamment sur son évaluation et sa simplification pour les acteurs économiques. En matière de R&D, la France s'est fixé pour objectif d'atteindre un effort de recherche représentant 3 % de son PIB alors qu'il stagne à ~2,2% depuis le début des années 1990.

Dans les années 2010, la France a aussi cherché à restaurer sa compétitivité-coût et prix industrielle grâce à des allègements de charges accordés aux entreprises (CICE créé en 2013 puis transformé en baisse de cotisations sociales en 2019, mesures de suramortissements mises en place entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2017, puis restauré pour la période 2019-2020 pour soutenir l'investissement des PME dans la transformation numérique et la robotisation – notamment concernant les investissements numériques des PME industrielles depuis 2019), tout en tirant

¹⁹ Nahapétian Naïri, « À Belfort, chez General Electric, on massacre nos compétences », Alternatives économiques, 29 octobre 2020. <https://www.alternatives-economiques.fr/a-belfort-chez-general-electric-on-massacre-nos-competences/00094207>.

²⁰ CESE, avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, Marie-Claire Cailletaud, rapporteure au nom de la section des activités économiques, mars 2018, p. 14.

²¹ CESE, avis *Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?* Frédéric Grivot, rapporteur au nom de la section des activités économiques, octobre 2017 ; CESE, avis *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, Sylviane Lejeune, rapporteure au nom de la section des activités économiques, septembre 2020.

parti de la dépréciation de l'euro depuis 2010 et du faible prix de l'électricité française par rapport à celui qui prévaut dans la majorité des pays européens, grâce au mix énergétique favorisant le nucléaire. L'amélioration et la simplification des conditions de financement public de l'industrie ont également été recherchées avec notamment la création de Bpifrance en 2013 et le lancement en 2018 des « territoires d'industrie » rassemblant localement les acteurs économiques publics et privés autour du soutien et du renforcement du tissu industriel existant (l'État a programmé 1,4 milliard d'euros afin de financer les initiatives de ces territoires sur la période 2019-2022). Cette politique n'a toutefois pas permis d'enrayer suffisamment la désindustrialisation, accentuée par les crises économiques successives.

Depuis la crise financière de 2008, de nombreux États du G20 ont développé des politiques d'innovation horizontales et sectorielles. On peut citer la Chine qui, avec son plan « Made in China 2025 », ambitionne de se positionner en tant que leader mondial sur dix industries clés. De manière générale, et ce même si les chiffres ne sont pas toujours traçables avec précision, la Chine soutient massivement son industrie et les nouvelles technologies, soulevant au passage des enjeux de souveraineté pour certaines filières françaises, à l'instar de la nano et de la micro-électronique ou de l'intelligence artificielle.

Les politiques protectionnistes se sont également développées. Les États-Unis disposent d'un arsenal « Buy America », subventions et réductions de taxes pour la production sur le territoire américain; quant à l'amendement « Exon-Florio », il permet au Président de suspendre voire d'interdire les fusions-acquisitions d'entreprises américaines par des fonds étrangers lorsque l'opération représente un risque pour la sécurité nationale. Plusieurs projets de loi sont également à l'étude en Allemagne et en Italie, pour empêcher le rachat d'entreprises stratégiques ayant souffert de la crise provoquée par la Covid-19.

2. Le plan de relance de la France

La plupart des États ont mis en place des plans de relance pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

La comparaison européenne est intéressante. Les mesures de relance économique représentent en Allemagne 48 % du PIB, 44 % en Italie contre 27 % seulement en France. Ces mesures nationales seront soutenues par un plan de sauvetage européen. Le plan de soutien français présenté en juillet 2020, s'il représente tout de même 470 milliards d'euros, n'est pour l'instant pas le plus ambitieux des plans européens. Au sein de ce plan, il faut cependant bien différencier ce qui relève des mesures d'urgences (chômage partiel), le Plan Garantie de l'État (PGE), le fonds de solidarité, les reports de cotisations... qui sont nécessaires pour sauver un grand nombre d'entreprises petites et grandes, des mesures de relance parmi lesquelles la baisse des impôts de production, la baisse de l'impôt sur les sociétés, les fonds participatifs...

« France Relance » va mobiliser au total près de 35 milliards d'euros en faveur de l'industrie sur la période 2020-2022²², autour de quatre axes : décarboner l'industrie ; relocaliser des activités stratégiques critiques ; moderniser l'appareil productif ; innover, en soutenant les investissements de recherche et développement mais aussi en préservant et en développant les compétences.

Près de 800 millions d'euros sont disponibles pour soutenir l'industrie dans le cadre d'appels à projets thématiques : décarbonation de l'industrie (200 M€) ; fonds de soutien à la modernisation des filières automobile et aéronautique (300 M€) ; projets portés par les territoires (150 M€) ; relocalisation des chaînes de valeur critiques²³ (100 M€) ; soutien à l'industrie du futur (40 M€).

En dépit des montants, le plan français interroge quant à sa capacité à soutenir réellement l'industrie. Ces fonds dépensés à un horizon de 30 mois ne devraient avoir qu'un faible impact sur la conjoncture et l'emploi, d'autant plus que de nombreuses entreprises pourraient avoir disparu d'ici là. Par ailleurs, ce plan n'aborde pas la reconstruction de plusieurs filières essentielles, en France comme en Europe, pour asseoir notre indépendance. Bien que l'Etat prône la relocalisation industrielle, elle ne sera dotée que d'un milliard d'euros. Les sommes affichées sur des filières stratégiques comme l'énergie ou le traitement de l'information sont faibles. Rien n'a été annoncé non plus pour les milliers de salariés des secteurs dont les grands groupes délocalisent ou réduisent l'emploi (Sanofi, Nokia, Air France, Renault, etc.) et en particulier pour les sous-traitants qui sont en première ligne. Par ailleurs, la baisse des impôts de production, comme les différentes aides, pourraient être conditionnées à des critères sociaux et environnementaux mais on ne peut que déplorer dans le plan de relance, un manque de conditionnalités pourtant demandées par de nombreux acteurs. Il convient de s'assurer que leur répartition couvre bien tout le tissu industriel et permette de conserver les emplois.

Quant au pilotage de ce plan, les premiers choix sont extrêmement centralisés et décidés de façon unilatérale. La création de trente postes de sous-préfets à la relance, sous le pilotage du ministère de l'Intérieur et celui de la Fonction publique, chargés de faire remonter tous les blocages administratifs et de procédures liés à ce plan, peut apparaître comme une volonté de l'administration centrale d'en conserver la maîtrise et risque de conduire à un gaspillage d'argent public²⁴ alors que l'essentiel est d'accompagner les processus d'innovation jusqu'à la mise sur le marché comme le CESE l'a préconisé dans son avis sur les pôles de compétitivité²⁵.

Pourtant, les régions seraient en mesure, eu égard à leur connaissance des écosystèmes territoriaux, de mener la concertation entre les parties prenantes, de porter ce plan de relance avec tous les acteurs économiques et sociaux.

²² Plan « France relance » du 3 septembre 2020.

²³ Cette relocalisation concerne quatre secteurs clés : la santé, l'agroalimentaire, les secteurs fournisseurs d'intrants essentiels à l'industrie et l'électronique.

²⁴ Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine, « Plan de relance : cessons le pilotage à la mode jacobine », *Le Figaro*, 5 novembre 2020.

²⁵ CESE, *avis Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?*, Frédéric Grivot, rapporteur, octobre 2017.

Les conditions d'attribution des prêts participatifs (enveloppe de 15 à 20 milliards d'euros) font également l'objet de débats au vu de la faible capacité d'autofinancement des entreprises (baisse de 100 milliards d'euros en 2 ans) et des conditions financières exigées (notation 5+) pour prétendre à candidater pour un prêt participatif. Il est à craindre un retard d'investissement qui dégrade la compétitivité et un accès aux financements réservé à quelques grands donneurs d'ordre.

C'est pourquoi une gouvernance plus claire et plus rigoureuse devrait être établie pour la gestion de ces subventions publiques. Ainsi, au niveau national, les grands critères pourraient être définis avec toutes les parties prenantes, et une instance paritaire mise en place pour contrôler les aides tandis qu'au niveau territorial, des instances de suivi s'assureraient que les critères sont respectés et que les aides versées, leur utilisation et résultats font l'objet d'un examen. L'inefficacité pourrait en effet conduire à la perte partielle ou totale des financements.

Enfin, il reste la dimension européenne de ce plan de relance et son articulation avec le plan français (avantager les entreprises européennes dans les marchés publics, réciprocité dans l'accès aux marchés publics internationaux, par exemple avec la Chine) ainsi qu'une redéfinition de la notion d'aides d'État, compte tenu des exceptions déjà en œuvre. La question des critères sociaux et environnementaux aux frontières de l'Europe voire de la France, est plus que jamais d'actualité.

II - QUELS OBJECTIFS ET QUELS CRITÈRES POUR DEFINIR LES FILIERES STRATEGIQUES ?

A - Quels besoins pour notre société ?

Les filières sont devenues un outil clef de notre politique industrielle. Elles ont permis de mettre en place un écosystème structuré autour d'entreprises liées par une même chaîne de valeur. Pourtant cette volonté de travailler en commun n'est plus suffisante pour définir ce qu'est une filière.

Dans le contexte actuel, quels sont véritablement nos besoins essentiels ? Quelles sont les crises et évolutions majeures auxquelles nous devons faire face ? Dans quel domaine souhaitons-nous être indépendants, notamment en cas de crise ? C'est en répondant à ces questions que l'on pourra définir si une filière est stratégique ou ne l'est pas.

En effet, elles ont toutes un lien étroit avec le modèle de société que nous souhaitons. Ce travail de redéfinition des filières stratégiques est primordial car il est le préalable à une réorganisation de notre mode de production.

Les défis à relever aujourd'hui sont immenses, et touchent à des interrogations qui ne soulevaient pas forcément de débats dans les décennies précédentes. Une multitude de questions en lien avec la double transition écologique et numérique, apparaissent dans des domaines qui ont trait aux besoins essentiels et au bien-être des citoyens, par exemple en matière d'alimentation, de santé, de logement, d'accès aux infrastructures... Ils concernent par exemple la question de l'alimentation saine et durable, de la santé et du bien-être de nos citoyens, de la protection de l'environnement et de la transition écologique et énergétique, de la souveraineté dans le numérique...

Ces interrogations interviennent dans un contexte où les questions liées à l'amélioration des conditions de travail et à une répartition de la richesse, moins concentrée aux mains d'une partie réduite de la société, restent posées. Tous ces nouveaux enjeux sociétaux ont un lien direct avec les filières industrielles. Ils vont nécessiter de remettre en cause nos modes de production, de consommation et de vie passés, mais vont aussi engendrer des besoins d'innovation et de recherche.

Au vu de ces nouveaux défis à relever, il faut donc s'interroger sur ce que nous voulons faire, filière par filière :

- quelle est la place du produit de la filière dans la vie du pays? (accès à l'énergie, à l'eau, à l'alimentation...)? Le produit est-il vital ? Doit-on maîtriser la filière globale ou un élément stratégique?
- Quelles sont les conséquences d'une perte de maîtrise de la filière ? (rupture d'approvisionnement en médicaments essentiels) ?
- Quelle est la situation géopolitique du domaine interrogé (intelligence économique, sécurité nationale, existence d'alternatives) ?

- Quel est le poids économique de la filière (volume des différents marchés, mondial, européen et national) et quel est son impact sur nos vies (nouvelles technologies) ?
- Quelle est la capacité de la France à se positionner sur cette filière (existence de barrières à l'entrée, réglementaires, capitalistiques, savoir-faire, capacités humaines, brevets, accès aux infrastructures, positionnement de la France sur les secteurs associés) ?
- Quels sont les enjeux en termes de maîtrise de la ressource (chaque filière identifiée devra évaluer la création de valeur ajoutée, le potentiel de création d'emplois et les aspects liés à la souveraineté) ?
- Quelles sont les conséquences de la perte de savoir-faire ?
- Quelle contribution de la filière à la décarbonation de l'économie ?

B - Fixer des objectifs aux filières stratégiques en mesure de répondre aux nouveaux besoins sociétaux

Pour être en mesure de répondre aux nouveaux besoins sociétaux, les filières doivent s'organiser autour de quatre grands objectifs transverses :

- construire une économie qui garantisse notre indépendance (à distinguer de l'autarcie) ;
- répondre aux besoins économiques, sociaux et aux impératifs environnementaux ;
- maîtriser les technologies transverses ;
- disposer d'emplois stables et qualifiés développant et pérennisant les compétences et les savoir-faire.

Pour évaluer si une filière contribue à ces objectifs (renforce-t-elle notre souveraineté? répond-elle aux besoins de la société?...), le CESE propose différents critères d'évaluation.

C - Objectif 1 : renforcer la souveraineté économique

1. Réfléchir et définir ensemble la notion de souveraineté économique

Traiter de souveraineté économique dans une économie ouverte et mondialisée pouvait surprendre jusqu'à la crise de la Covid-19. Alors qu'en Allemagne, la souveraineté industrielle a été depuis longtemps considérée comme un élément d'indépendance nationale, le débat est beaucoup plus récent en France.

La notion de souveraineté est en effet peu usuelle en économie et trouve son origine en science politique. Elle désigne le « *pouvoir suprême reconnu à l'État, qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national (souveraineté interne) et son indépendance absolue dans l'ordre international (souveraineté externe)* »²⁶. La souveraineté d'un État est donc proche de la notion d'indépendance : un pays souverain est un pays qui fait ses choix librement, sans dépendre d'aucun autre pays. Ne pas dépendre ne veut pas dire vivre en autarcie ; l'indépendance économique n'empêche pas l'interdépendance entre les pays, en fonction des sujets et des périodes. Certaines productions peuvent parfois avoir besoin de recourir à des ressources de pays tiers.

En économie, où les chaînes de valeur sont largement internationalisées, il est donc difficile d'envisager une totale indépendance à l'exception de quelques secteurs qui proposent par exemple des produits 100 % fabriqués en France. Pourtant, il ne faut pas se satisfaire de l'immobilisme mais rechercher une meilleure maîtrise de nos chaînes de valeurs pour les secteurs considérés comme vitaux.

Dans le contexte actuel, cette question de la souveraineté est plus que jamais essentielle. Pour mener une politique de filières stratégiques efficace, il convient donc d'ouvrir ce débat trop longtemps repoussé, même si l'on peut noter avec une certaine satisfaction la mise en œuvre des comités stratégiques de filières, dont la gouvernance a été confiée principalement aux grands groupes mais dont les pouvoirs doivent être partagés. Il faut cependant s'interroger sur leur bilan après plusieurs années de fonctionnement, tant à l'aune des difficultés de souveraineté mises en exergue par la crise sanitaire qu'au regard de la poursuite de la désindustrialisation après leur mise en place.

Dans ce domaine, « *l'anticipation et la prospective doivent être au cœur de l'élaboration des politiques publiques, en premier lieu afin de se prémunir des surprises stratégiques* ». ²⁷ Une mise en prospective de long terme sur ce qui définit notre souveraineté économique, doit être engagée afin de définir ce que sont les filières stratégiques françaises qui permettront de restaurer notre indépendance. Les crises récentes ont démontré, pour certains observateurs, que « *les réponses fournies par l'État témoignent au mieux d'une adaptation au coup par coup, au pire d'une d'un temps de retard difficilement rattrapable. La situation a débouché sur des solutions dites de débrouillardise* »²⁸. Il y aurait donc eu de mauvais choix, ou plutôt une absence de choix en matière de filières. Réfléchir aux filières économiques stratégiques françaises revient donc à anticiper les événements extrêmes dans une optique de ré-internalisation de nos chaînes d'approvisionnement. Si l'on se réfère à la seule crise sanitaire, les autorités étatiques étaient au courant de notre situation de dépendance. Dès 2018, un rapport du Sénat établissait « *qu'à peine 22 % des*

²⁶ Définition du dictionnaire Larousse.

²⁷ Sciences-Po, *Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable*, 2020.

²⁸ Institut Sofos, *Le choix des filières économiques stratégiques françaises*, 19 mai 2020. [Le choix des filières économiques stratégiques françaises • Institut Sofos – Le Think Tank des Experts-Comptables.](#)

produits remboursés par l'assurance-maladie sont fabriqués en France »²⁹ sans que ce constat ait eu quelque conséquence que ce soit sur notre politique de santé.

Enfin, cette définition des secteurs contribuant à la souveraineté devra également être acceptée et valorisée, du consommateur final (qui crée la filière par sa demande en biens et services comme l'indiquait Jean-Claude Volot, président de sociétés lors de son audition au CESE) au producteur. On pourrait imaginer que les entreprises qui relèvent de secteurs stratégiques ou potentiellement stratégiques, et dont les intérêts sont majoritairement français, intègrent dans leurs actions et réflexions relatives à leur activité, leur contribution à la souveraineté.³⁰ Cette dernière qui pourrait se concrétiser par exemple dans la relocalisation ou le développement d'activités sur les territoires, pourrait également faire l'objet de débats dans les instances tant de gouvernance de l'entreprise que de représentation du personnel.

Une méthode objective de mesure doit être élaborée afin que ce critère participe au choix des consommatrices et des consommateurs, sensibles à l'argument de souveraineté économique et au « Made in France ». Cette ré-internalisation de la production peut être synonyme certes de qualité mais également de hausse des coûts, jusqu'à ce que les prix comportent toutes les externalités négatives générées pour sa production et son transport. Par ailleurs, le consommateur est aussi un producteur, et il bénéficiera par ce fait de la création d'emplois dans l'industrie, souvent mieux payés jusqu'alors que dans les services. Pour la société, le bilan sera positif.

²⁹ Yves Daudigny, Catherine Deroche et Véronique Guillotin, sénateurs, *Médicaments innovants : consolider le modèle français d'accès précoce*, rapport d'information n° 569 fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur l'accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé, juin 2018.

³⁰ Cette idée a été exposée dans la *Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable* de Sciences-Po, 2020.

Encadré 1 : Quels critères pour identifier les filières industrielles contribuant au renforcement de la souveraineté économique ?

Le présent avis propose quelques indicateurs simples permettant d'identifier si les filières contribuent à l'objectif de souveraineté économique.

- la place du produit dans la vie du pays (importance stratégique de sa maîtrise) ;
- le niveau d'intégration de la chaîne de valeur ;
- le niveau de dépendance aux importations de biens intermédiaires et de ressources naturelles ;
- le niveau de délocalisation et les opérations de relocalisation envisagées et envisageables d'unités de production ;
- la localisation des nouvelles technologies, des investissements, de la recherche et des futures fabrications sur le territoire avec comme objectif le plein emploi.

Préconisation n° 1 :

Le Cese estime que l'évaluation des besoins sociaux (alimentation, santé, bien-être, environnement, numérique, mobilité, culture, éducation...) est le préalable nécessaire à l'identification des filières concourant à notre souveraineté économique. Elle doit se faire dans le cadre d'une analyse globale de notre système productif (services non marchands, industrie et services associés, économie de proximité) en affirmant son objectif sociétal.

Préconisation n° 2 :

Reconquérir notre indépendance économique, c'est orienter tout ou partie de la production vers les biens et services essentiels à la vie du pays ou stratégiques pour son développement, faciliter le passage d'une économie linéaire à une économie circulaire en favorisant l'écoconception, la collecte et la réutilisation de la matière première secondaire et en développant une filière liée à la déconstruction industrielle, investir dans la construction d'un système sanitaire et économique résilient qui pourra faire face aux prochaines crises, en particulier les crises sociales et écologiques.

D - Objectif 2 : des filières répondant aux besoins économiques, sociaux, sanitaires ainsi qu'aux impératifs environnementaux

Pour être pleinement stratégiques, les filières industrielles devront être en mesure d'apporter des réponses aux besoins économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux et devront surtout proposer de nouveaux modèles de production et de consommation pour accompagner ces transitions.

1. Répondre à la crise économique

Les filières industrielles constituent une voie d'avenir pour notre pays, un levier majeur de notre redressement économique, un outil incontournable des transitions écologiques et numériques et pour finir, un facteur de cohésion sociale et territoriale. Grâce aux emplois qualifiés qu'elles offrent, et aux effets indirects qu'elles induisent y compris dans les services, elles jouent un rôle de locomotive dans l'économie, contribuent à la redistribution de richesses et portent la vitalité des territoires. Or, la désindustrialisation rend le pays dépendant d'arbitrages économique-industriels et politiques réalisés par d'autres. La pénurie et la bataille féroce pour l'obtention de masques ou l'annonce de l'interdiction des exportations de bases médicamenteuses essentielles par certains pays, en sont des exemples criants.

Les filières industrielles possèdent les caractéristiques pour fournir des emplois stables avec des salaires souvent plus élevés que dans les services (20 %). Par ailleurs, le tissu économique territorial est fortement dépendant de l'implantation industrielle et de toutes les activités induites.

2. Répondre à la crise environnementale

Les impératifs environnementaux auxquels le monde est confronté comme les aspirations des populations, impliquent de changer notre modèle de production et nos usages mais dans le même temps, ouvrent de nouvelles perspectives de développement. Les filières industrielles doivent tout à la fois répondre à des défis technologiques, concevoir des méthodes et des produits nouveaux et contribuer à changer notre modèle de développement en repensant les modes de production et d'usage. La nécessité de diminuer drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre (GES), de trouver les moyens de produire plus efficacement et d'optimiser l'usage des ressources (fossiles, métaux, terres rares, etc.), doit être intégrée dans tous les pans de l'industrie et peut représenter une opportunité d'innovation pour nos filières industrielles qui pourraient se positionner sur des segments plus exigeants en nouveaux savoir-faire pointus et ainsi gagner en compétitivité et en création de valeur. Ce changement de paradigme exige d'importants efforts de recherche avec par exemple l'écoconception, de penser en termes de circuits courts, d'économie circulaire, de recyclage, de durabilité, de maintenabilité et d'interconnectivité, ce qui pose la question des normes et des brevets. Il doit également permettre un nouveau développement fondé sur la mutation de notre système productif et les nouveaux usages, en conformité maximale avec les critères d'impacts environnementaux, des biens et services tels l'énergie et le transport.

Aujourd'hui, cette dimension environnementale est plus qu'intégrée dans les réflexions. Elle en devient un moteur.

Préconisation n° 3 :

Le CESE estime que l'enjeu environnemental est un élément structurant et transverse pour définir une filière stratégique. Il ne doit plus être conçu comme une contrainte mais comme une opportunité qui demande des changements importants et rapides des modes de production. Cet enjeu doit stimuler la recherche, l'innovation et la mutation de notre appareil productif qui doit se transformer pour contribuer à la nécessaire diminution des gaz à effet de serre et à une utilisation optimum des différentes ressources afin de sortir de la dépendance aux énergies carbonées. En acceptant ce changement de paradigme, les filières stratégiques industrielles deviendraient le moteur de ce développement humain durable.

Afin de piloter cet objectif, chaque filière devrait mettre en place des indicateurs de suivi des émissions de GES et de consommation des ressources primaires, sur le même standard partagé.

3. Répondre à la crise sociale

Pour le CESE, les filières stratégiques doivent intégrer une forte dimension sociale. Pour se déployer, les activités productives ont en effet besoin de services publics performants, accessibles sur l'ensemble des territoires mais également d'un écosystème d'économie sociale et solidaire. Plus globalement, ces filières doivent mettre les salariés au cœur de leurs préoccupations car c'est en les valorisant en leur permettant d'être bien formés, reconnus et bien payés, qu'elles peuvent atteindre l'excellence et proposer des produits de qualité concurrentielle.

Elles doivent, au-delà des ambitions économiques, porter le modèle social français mais aussi le modèle européen. **Il s'agit de reconstruire ou de conforter avec des critères sociaux, les filières vitales et stratégiques pour notre pays.**

La stratégie européenne pour l'industrie³¹ vient nous rappeler avec justesse que *« L'Europe se doit plus que jamais de faire entendre sa voix, de défendre ses valeurs et de se battre pour garantir des conditions de concurrence équitables. Il y va de sa souveraineté. [...] La stratégie industrielle de l'Europe doit refléter nos valeurs et nos traditions d'économie sociale de marché »*.

Préconisation n° 4 :

Pour le CESE, le critère du maintien et de la création d'emplois dans la définition des filières stratégiques est central, en lien avec des GPEC, davantage encore dans la période de crise actuelle. Ceux-ci vont de pair avec le besoin massif de formation, en particulier pour intégrer les jeunes dans l'emploi tout en tenant compte des enjeux de féminisation de l'emploi dans l'industrie.

³¹ Commission européenne, communication *Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe*, 10 mars 2020.

Encadré 2 : Quels critères pour identifier les filières industrielles répondant aux besoins économiques, sociaux et aux impératifs environnementaux ?

Le présent avis propose quelques indicateurs simples permettant d'identifier la contribution des filières à cet objectif :

- modernisation de l'appareil productif (nouvelles méthodes de production décarbonées, recours au numérique...);
- création et relocalisation d'emplois et de métiers ;
- taux de féminisation des emplois industriels ;
- poids économique de la filière et possibilité de maîtriser tout ou partie de la chaîne de valeur ;
- respect de l'environnement (décarbonation, protection de la biodiversité, circuits courts, lutte contre l'obsolescence...);
- consommation énergétique par source.

E - Objectif 3 : mettre les filières industrielles dans une cohérence d'ensemble pour mieux identifier les technologies transverses (nœuds technologiques) et assurer leur montée en gamme

Positionner et relancer les filières stratégiques françaises pourra se faire par la maîtrise d'un nombre conséquent de technologies transverses également appelées « nœuds technologiques » et qui représentent autant de ponts entre filières. Ces technologies clés génériques revêtent une importance stratégique pour l'avenir industriel en France et en Europe.

La liste de ces technologies est longue. Il s'agit notamment de la robotique, de la cobotique, de l'intelligence artificielle, de la microélectronique, du calcul à haute performance et de l'infrastructure de données en nuage, des chaînes de blocs, des technologies quantiques, de la photonique, de la biotechnologie industrielle, de la biomédecine, des nanotechnologies, des produits pharmaceutiques et des matériaux et technologies avancés.

La maîtrise de ces technologies permettra la montée en puissance de l'offre vers des solutions à plus haute valeur ajoutée, qu'il s'agisse de passer d'une offre de composants vers l'intégration dans des équipements intelligents, ou d'équipements vers des solutions *process* pour accompagner la transformation de l'outil de production des entreprises françaises. Ces technologies sont également au cœur de la transformation numérique de l'industrie avec la mise en œuvre de chaînes de fabrication connectées.

Préconisation n° 5 :

Pour le CESE, la maîtrise des technologies transverses doit être au cœur de notre politique industrielle. Il faut impliquer l'ensemble de la chaîne des filières stratégiques en incluant les ETI et les PME, qui doivent être soutenues et accompagnées par leurs donneurs d'ordre pour leur permettre de monter en gamme, multiplier les possibilités d'innovation et couvrir l'ensemble des segments technologiques.

Encadré 3 : Quels critères pour identifier les filières industrielles maîtrisant les technologies transverses ?

Le présent avis propose quelques indicateurs simples permettant d'identifier la contribution des filières à cet objectif :

- niveau d'intégration des nœuds technologiques dans la chaîne de valeur ;
- maîtrise de ces nœuds technologiques ;
- caractère transverse de ces nœuds technologiques (pouvant servir à d'autres filières).

F - Objectif 4: retrouver l'esprit industriel en renforçant nos capacités humaines, avec plus de formations, de qualifications, de compétences et d'emplois et installer ainsi une forte culture de l'industrie dans notre pays

La politique publique de formation n'est pas neutre. Elle fait l'objet de choix et doit aussi accompagner une politique ciblée de création d'emplois, notamment industriels, par le réinvestissement dans l'activité des filières stratégiques. La relance nationale de ces secteurs pourrait entre autres s'appuyer sur le soutien ou la reconversion de savoir-faire manufacturiers déjà développés dans les territoires. L'économiste Mouhoud El Mouhoub, spécialiste des relocalisations, indique que les *« relocalisations pérennes sont liées à des motifs de compétitivité par l'innovation et non par les coûts. Des politiques industrielles de filières doivent être concentrées sur les chaînons manquants des savoirs industriels en soutenant ces relocalisations de développement compétitif. Ainsi, l'exemple de la relocalisation dans le secteur des montures de lunettes dans le Jura a-t-elle permis de réactiver des savoir-faire locaux issus de l'usage des machines d'impression numérique, des systèmes de découpe laser ou encore des presses d'injection sophistiquées. »*³²

³² Mouhoud El Mouhoub, « Délocalisations : comment faire machine arrière ? », Alternatives économiques, 6 mai 2020 : <https://www.alternatives-economiques.fr/delocalisations-faire-machine-arriere/00092518>.

L'accélération des évolutions technologiques conduit à une transformation permanente des systèmes productifs et impose une élévation générale du niveau des connaissances de tous les salariés. Cela suppose des choix politiques pour la formation: un haut niveau de formation initiale pour accéder à une culture commune et des savoirs de plus en plus complexes couplée à une formation tout au long de la carrière permettant d'acquérir des compléments à la qualification de base et de se mettre à niveau par rapport à l'évolution des connaissances dans son domaine d'activité. Dans ce cadre général, il faut consolider et développer les formations industrielles à tous les niveaux, en associant les filières à leur définition.

La numérisation des systèmes productifs implique tout particulièrement la montée en qualifications et compétences de tous les salariés, à tel point que certains industriels affirment que les métiers requérant moins de qualification sont amenés à évoluer voire à disparaître au profit de postes plus qualifiés de technicien, d'agent de maîtrise et d'ingénieur ou de cadre, ce qui est déjà souvent le cas³³.

La mise en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) par filière industrielle, permettrait de mieux identifier les besoins en formation initiale ou continue et de mieux répondre aux défis en termes d'emploi et d'adéquation entre les postes offerts et les compétences, sujet particulièrement important au sein des filières industrielles. C'est aussi à travers les GPEC qu'il faudrait anticiper les transitions des métiers, préparer les reconversions et les montées en compétences pour répondre aux besoins des évolutions technologiques.

Or, l'accès à la formation professionnelle est aujourd'hui inégal : il tend à diminuer avec l'âge et augmente avec le niveau de diplôme et de qualification. Ce sont aussi les personnes en emploi qui en bénéficient le plus. Paradoxalement, ce sont donc les personnes qui en ont le plus besoin qui y accèdent le moins. La formation continue suscite dès lors de nombreuses attentes en matière de sécurisation des parcours et de compétitivité des entreprises. Il faut de ce fait amplifier les efforts de formation dans l'industrie, pour accompagner une montée en compétence de l'emploi et développer les passerelles nécessaires entre les filières et les voies de formation (classiques ou en alternance), indispensables à la formation des nœuds technologiques (cf. objectif n° 3) et aux réorientations économiques.

La formation doit ensuite être accessible tout au long de la carrière, auprès des organismes publics et privés chargés de la formation professionnelle, y compris financièrement, conformément à l'ambition de la stratégie européenne pour l'industrie de mars 2020. La politique de formation doit favoriser l'acquisition, le maintien et l'évolution des qualifications reconnues par l'État et les branches professionnelles³⁴.

Enfin, nous rappelons que notre rapport sur l'industrie de 2018 proposait, avec le philosophe Pierre Musso qui s'intéresse à l'imaginaire de l'industrie, de retrouver un véritable esprit industriel en France. M.Musso juge en effet que la connaissance de l'imaginaire industriel et l'initiation à l'industrie doivent s'effectuer dès les

³³ CESE, *avis Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, Marie-Claire Cailletaud, rapporteure au nom de la section des activités économiques, mars 2018, pp. 130-132.

³⁴ Cf. les préconisations de l'avis du CESE sur le rapport intitulé *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, rapporté par MM. Luc Bérille et Jean-Michel Pottier, rapporteurs au nom de la section du travail et de l'emploi, juin 2020.

enseignements primaire et secondaire, notamment par la découverte de ses réalisations et entreprises. Selon lui, il faut retrouver l'esprit des grandes expositions où se rassemblaient industriels, créateurs, chercheurs et grand public.

Il s'agit aujourd'hui de redonner du sens au collectif, à l'intérêt général y compris pour des filières industrielles fortes permettant de défendre notre souveraineté économique, car sans souveraineté, le contrat social se délite. Aujourd'hui, en matière de biens et de services, il faut penser ce que nous produisons et comment nous le produisons. Les médicaments et équipements de santé, le bien-être, l'alimentation de qualité... : tout cela relève de filières industrielles qui s'adressent aux individus et sont pourvoyeuses d'emplois et d'innovations. L'expérience de « l'Usine extraordinaire » exposée au Grand Palais à Paris en novembre 2018, a tenté de contribuer à la modification de l'industrie dans l'imaginaire collectif en montrant au public que les usines d'aujourd'hui sont des lieux de vie et de production modernes, inspirants et connectés.

Encadré 4 : Quels critères pour identifier les filières industrielles répondant à l'objectif des capacités humaines (emplois, compétences, formation) et de la culture de l'industrie ?

Le présent avis propose quelques indicateurs simples permettant d'identifier la contribution des filières à cet objectif :

- potentiel de création d'emplois;
- qualité des emplois créés ;
- taux de participation des salariées et salariés à la formation, à l'échelle d'une branche et par type de métiers/statuts (administratifs-commerciaux, cadres-non cadres, agents-OS-encadrement-fonction support...);
- soutien « social » à la filière (nécessité de retrouver la souveraineté dans le domaine, filière considérée comme filière d'avenir...).

Préconisation n° 6 :

Le CESE préconise de développer la GPEC à l'échelle des branches professionnelles afin de répondre au mieux aux besoins évolutifs des filières industrielles.

Préconisation n° 7:

Pour le CESE, la définition des priorités pour les filières stratégiques est un sujet de politique publique qui pourrait être impulsé lors d'États généraux de l'industrie, pilotés par le Haut-commissariat au plan et le Cese, et associant le Haut conseil pour le climat, le CNI ainsi que les parties prenantes (collectivités, représentants des entreprises et des salariés, associations).

III - LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DES DIFFÉRENTS ACTEURS POUR DÉFINIR ET METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE FILIERES INDUSTRIELLES

La période actuelle impose d'opérer des choix stratégiques qui vont engager la société pour des décennies : orientation du développement, maintien de notre modèle social, climat, technologies. Dans une situation beaucoup plus complexe que celle de la période antérieure, avec la nécessité de redresser l'économie et de ne pas abandonner une partie importante de la population, la nécessité de retisser un lien de confiance avec les citoyens est impérieuse. Les décisions à prendre doivent permettre d'ouvrir les horizons et de ne pas agir uniquement dans l'urgence. Pour y parvenir, il faut repenser une véritable organisation institutionnelle, sociale et sociétale.

A - Résoudre la « tragédie des horizons », quelle démarche à moyen et long termes ?

L'expression la « tragédie des horizons », a été utilisée pour constater la contradiction entre les intérêts de court terme et de long terme de la finance. Cette tragédie se retrouve en politique industrielle entre les décisions immédiates (ex : recherche d'un coût de production à bas coût) et les conséquences de long terme (ex : disparition de la souveraineté industrielle).

Quels outils peut-on donc proposer pour retrouver cette vision stratégique de long terme qui a laissé place à la politique de l'immédiateté ?

Pour Jacques Rigaudiat, Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, entendu en audition au Cese, « *un plan à 5 ans³⁵ était au préalable cadré par un travail à très long terme de 20, 30, 40, 50 ans, une vision prospective qui permettait de s'orienter pour l'avenir. 5 ans était un horizon pour lequel on arrêtait des objectifs et on définissait des moyens mais ce n'était qu'une étape dans un chemin qui était décrit à plus long terme. Au-delà de la méthodologie, c'était un exercice de démocratie sociale auquel étaient associés dès l'origine l'ensemble des acteurs, les partenaires sociaux en particulier et cela était un élément tout aussi important que le plan avec les choix qui étaient faits* ».

Ce sujet de la vision prospective est central lorsque l'on évoque la question de l'industrie. Pour « *briser la tragédie des horizons* » dans ce secteur, il convient de trouver les mécanismes à mettre en place, qui permettent de composer avec les retours sur investissement à court terme demandés par les actionnaires, le temps

³⁵ Les plans quinquennaux indicatifs ont été mis en œuvre de 1946 (initiés par Jean Monnet et le Commissariat au plan) jusqu'en 1993.

court d'un gouvernement élu et la nécessité de dégager une vision prospective à l'échelle du demi-siècle pour orienter les politiques publiques.

Cette tâche doit incomber à l'État, qui grâce à sa continuité et en tant que garant de l'intérêt collectif, est le seul à pouvoir remplir ce rôle de planification au sens de la vision sur le temps long.

Il est certain que la transformation de l'économie mondialisée, sa financiarisation et l'accélération des temps, permises par la diffusion massive du numérique, constituent des obstacles supplémentaires pour construire cette politique. Le rôle de l'État est sans nul doute tout aussi important qu'il y a cinquante ans mais l'environnement international complexifie sa tâche. Néanmoins, la crise sanitaire actuelle re-légitime l'État tant elle souligne la nécessité de ne pas tout confier à l'unique marché. Elle met en évidence le besoin de cohérence et de coopération, de politiques nationales conformes à l'intérêt général de leurs concitoyennes et concitoyens et à leur souveraineté.

B - L'État ne doit pas se limiter à accompagner mais impulser une véritable vision pour les filières industrielles

Il ne suffit pas d'être dans l'accompagnement mais bien dans l'anticipation et l'impulsion. La plupart des États ont intégré cette dimension et ont aujourd'hui des politiques proactives pour soutenir leurs industries à moyen et long terme (ex : Plan « Made in China 2025 » élaboré dès 2015). Cette démarche planificatrice doit unir toute la Nation. La préconisation précédente recommande in fine la mise en place d'un instrument de cohérence sociétale.

Les enjeux posés aujourd'hui à nos générations constituent des défis de civilisation. Aller vers une société non émettrice de gaz à effet de serre, préserver et mieux gérer les biens communs que peuvent constituer l'air, l'eau, la biodiversité et les ressources naturelles ou les métaux, enclencher collectivement une transition écologique et énergétique respectueuse de l'Homme, de la nature, et préservant la biodiversité, nécessitent de voir loin. Il est donc indispensable de corriger la dimension court-termiste du marché par une conception d'intérêt général³⁶ et de services publics, qui s'attache à travailler de manière anthropologique en s'inscrivant dans la durée.

Ces politiques supposent une cohérence générale, la création d'outils d'encadrement des investissements publics, une cohérence entre les régions et les entreprises publiques, une concertation avec les organisations syndicales et patronales. Il s'agit de partir des besoins puis d'aller chercher les moyens et outils de financement en évitant de concevoir la politique uniquement sous la contrainte du prisme financier.

³⁶ Au sens du Préambule de la Constitution de la V^e République.

Préconisation n° 8 :

Un Commissariat au plan, rattaché au Premier ministre, doit proposer une prospective globale dans le domaine économique et notamment industriel ainsi qu'une démarche planificatrice. Pour ce faire, il s'appuiera sur une concertation avec toutes les parties prenantes (État, représentants des entreprises et des salariés, collectivités, associations, associations environnementales, consommateurs). Cette planification sera mise en œuvre par les ministères.

Pour ce qui concerne l'industrie, le CESE renouvelle sa préconisation de mettre en place une programmation pluriannuelle de l'industrie (PPI), s'insérant dans une vision de long terme et élaborée avec toutes les parties prenantes.

Cette PPI serait au service d'une industrie durable, qui promeut un mode de développement inclusif et respectueux aussi bien des personnes que de l'environnement, limitant l'utilisation de ressources non renouvelables et intégrant l'impératif climatique ainsi que la protection de la biodiversité dans toute décision, tout en préservant la compétitivité des entreprises. La PPI permettrait d'avoir une vision de long terme et ainsi d'établir les politiques publiques en termes de recherche et d'innovation, de formation, de financements, de services publics et d'infrastructures. Elle identifierait les filières stratégiques à défendre et les secteurs à investir pour mieux préparer l'avenir et comporterait un volet spécifique relatif à la consommation des ressources et des matières. Il s'agirait enfin d'anticiper pour faire face aux besoins massifs de personnel formé, en donnant toute leur portée aux droits d'accès à l'apprentissage et à la formation continue, avec pour ambition une montée globale des qualifications et des compétences ainsi que le développement des futurs métiers qui émergeront des transitions.

C - Les leviers publics : construire un écosystème favorable

Cette planification sur le long terme nécessite d'activer des leviers pour que la puissance publique puisse mettre en œuvre sa trajectoire. Lors des auditions réalisées pour cet avis, plusieurs phénomènes qui empêchaient l'efficacité de cette démarche de long terme ont été analysés. Tout d'abord, le plan tel qu'il avait été imaginé, rattaché directement au Premier ministre, avait de fait une autorité politique et administrative (budget, personnels) et une cohérence d'ensemble. Au fur et à mesure, cette cohérence a été abandonnée et le Commissariat général au Plan s'est mué en 2006, en Centre d'analyse stratégique (CAS)³⁷.

Les plans quinquennaux initiaux ont donné lieu à des « mini plans » sectoriels élaborés dans chaque ministère, sans forcément de cohérence entre eux, et subordonnés à la loi de finances, transférant une vision de politique industrielle vers une vision de politique financière.

³⁷ Décret n° 2006-2606 du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique.

Pour construire un arbitrage collectif sur les transitions numérique, climatique, et de manière générale sur les évolutions de l'appareil productif, une vision collective est nécessaire, portée par des institutions en phase avec les objectifs. Il est nécessaire de redonner une cohérence à l'action, *via* un grand ministère de l'Industrie et du numérique. Cette orientation s'inscrirait dès le départ dans le cadre incontournable des défis écologiques et sociaux qui nous sont posés, c'est-à-dire que les décisions et projections construites devraient impérativement être soumises aux critères socio-écologiques qui permettraient de construire une politique économique solide et résiliente, garante de l'indépendance de notre pays, pourvoyeuse d'emplois de qualité. De là découleraient les politiques publiques à mettre en place dans les domaines de l'énergie, de la recherche, des services publics, des infrastructures, de la formation, de l'investissement public.

Afin de renforcer le rôle de ce ministère, il faut également réfléchir au rôle et au statut dévolu aux autorités administratives indépendantes qui ont pris un poids politique considérable. Lors de son audition au Cese, l'ancien ministre Arnaud Montebourg a ainsi souligné *« qu'il était favorable à ce que toutes les autorités de régulation économique relèvent du ministre, c'est-à-dire du pouvoir politique, car ce dernier répond de ses actes, ce qui n'est pas le cas de ces autorités. »*. Il a en effet souligné les différences de vues et de mise en œuvre des actions, entre son ministère et ces autorités.

De même, il faut un suivi et une cohérence des interventions pour défendre les intérêts de l'État dans les entreprises. En effet, l'État actionnaire devra avoir une vision de plus long terme de son rôle. Les missions et le fonctionnement de l'Agence des participations de l'État (APE) mériteraient de ce fait, d'être revus.

Les leviers publics à actionner concernent le financement, la formation - qualification, la recherche, qui devront faire l'objet d'une approche globale. La commande publique constitue également un outil important de la politique des filières industrielles. M. Henri Proglio, ancien PDG de Veolia Environnement et d'EDF, auditionné par la section en octobre 2020, a cependant regretté *« le cadre trop contraignant des appels d'offre souvent imposés par les grandes entreprises et administrations publiques à leurs fournisseurs. »*

Par ailleurs, le rôle des territoires dans l'ancrage industriel est essentiel. En effet, la territorialisation des activités industrielles obéit à des facteurs qui ne se limitent pas à des paramètres de localisation (infrastructure, bâti, etc.), mais à tout un écosystème territorial dont font partie en particulier, les compétences présentes sur le territoire. Les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs des politiques publiques économiques, certaines régions revendiquant même de se doter d'une véritable *« politique industrielle »*. Elles sont des partenaires incontournables de toute politique publique forte en faveur de l'industrie. Il est donc nécessaire de renforcer le travail en commun afin que les régions puissent ancrer leur politique industrielle dans un cadre de cohérence national garant d'une bonne efficacité, d'une complémentarité et d'une égalité entre les territoires.

Afin de retrouver la vision planificatrice, il est nécessaire de définir la vision de long terme dans le domaine des filières industrielles, comprise au sens large ainsi que dans celui des services publics, domaines étroitement liés. Hôpitaux, écoles, entreprises... sont les mailles du tissu économique du territoire.

Préconisation n° 9 :

Le CESE préconise de mettre en place un grand ministère de l'industrie, intégrant les défis sociaux, environnementaux et numériques, disposant des moyens pour établir une politique industrielle ambitieuse définie par le Commissariat au plan. Il s'agit de faire cohabiter dans ce ministère des enjeux industriels et écologiques afin de s'assurer que la transformation industrielle soit bien inscrite dans ces enjeux.

Préconisation n° 10 :

Le CESE préconise que le rôle des différents outils d'actions et de régulation soit revu afin de mettre en cohérence la politique industrielle. Ainsi l'APE pourrait voir renforcées ses missions de participations stratégiques et d'instruction d'une planification financière de long terme. Pour ce faire, il faut ouvrir sa gouvernance à ce nouveau ministère de l'industrie à parts égales. Dans le même esprit les agences de régulations, dont l'autonomie est prévue par la réglementation européenne, concernant notamment les nominations, ne sont pas non plus exemptes de s'accorder à la bonne mise en place de la politique sectorielle. Pour cela, il apparaît indispensable d'élargir leurs missions en y incluant des objectifs d'impacts économiques, d'intérêt général et de cohésion sociale. Par ailleurs, l'avis relatif à « L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie », préconisait une plus forte collaboration et une mise en cohérence de ses agences ainsi qu'une gouvernance plus ouverte et diversifiée.

La politique industrielle de l'État passe également par son action au travers de l'Agence de Participation de l'État (APE). Créée en 2004, il s'agit d'une administration publique nationale française qui incarne l'État actionnaire, investisseur en fonds propres dans des entreprises qu'il juge stratégiques, pour stabiliser leur capital ou les accompagner dans leur développement ou leur transformation.³⁸ Depuis mai 2017, l'APE est sous l'autorité du ministre de l'Économie et des finances. Elle détient 85 entreprises dans son portefeuille, après un recentrage autour de trois axes prioritaires :

- les entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire) ;
- les entreprises participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local pour lesquelles la régulation serait insuffisante pour préserver les intérêts publics et lesdites missions;
- les entreprises en difficulté dont la disparition pourrait entraîner un risque systémique ;

³⁸ Site Internet de l'APE.

- l'avis relatif à *l'Impact des infrastructures de réseaux sur l'économie*, avait déjà mis en exergue la nécessaire réforme de la mission de l'APE (cf. Gilles Carrez, Xavier Piechaczyk, Stéphane de la Rosa, ...), afin de mettre en cohérence les différentes représentations de l'Etat au sein des instances de gouvernance des entreprises suivies, et de s'inscrire davantage comme un levier d'action stratégique avec une vision de long terme, et non plus comme entité strictement financière et collectrice de dividendes ;
- En outre, la crise de la Covid-19, et les quelques "crises" de gouvernance plus récentes, ont provoqué une réflexion généralisée sur le rôle de l'APE, qui a débouché sur la décision de remettre au cœur de ses missions, la protection des intérêts français et de lui donner plus de moyens pour peser sur les décisions stratégiques. Il est en effet indispensable de faire évoluer l'APE à plusieurs niveaux. D'une part, il s'agit de repenser tant son action (porteuse et outil d'une politique générale) que sa gouvernance et son positionnement pour qu'elle manifeste la puissance publique dans son ensemble, à travers un collège mixte de représentants ministériels (Industrie et finance). D'autre part, il faut adapter la formation de ses représentantes et représentants en augmentant leurs compétences en termes d'intelligence économique, de géopolitique et de stratégie industrielle et pour finir, réaffirmer les règles de déontologie en termes de transferts public-privé.

Préconisation n° 11 :

L'APE doit faire l'objet d'une réforme afin de renforcer ses missions de suivi et d'actions stratégiques de long terme pour la défense des intérêts stratégiques français. Il s'agit par ailleurs de modifier sa gouvernance pour y intégrer le grand ministère de l'industrie, afin de consolider ses compétences en économie sectorielle, en géopolitique et en intelligence économique.

D - Rôle des salariées et salariés, partage de la valeur

Au rebours de la division du travail prônée par le modèle fordiste, la transformation de notre appareil productif donne une place nouvelle aux capacités humaines dans la production de biens et de services. Le bon fonctionnement des filières dépend de plus en plus des capacités d'initiative de chaque individu et du collectif de travail. C'est là que se pose la question des pouvoirs respectifs des salariés et des actionnaires sur le devenir des entreprises comme sur les choix technologiques. Le travail, reconnu et protégé, peut redonner du sens au développement de l'entreprise. L'expérience montre que les salariées et salariés soucieux de conserver leur emploi et leur outil de travail, sont aussi les défenseurs de l'intérêt à long terme de leur entreprise, qui ne se confond pas toujours avec celui des actionnaires. Ils sont également, par leur immersion dans le travail au quotidien, bien au fait de la réalité des possibilités présentes et des évolutions souhaitables.

Dans le même sens, le Cepii a publié en octobre 2020³⁹, une note sur l'apparent paradoxe entre les bonnes performances des entreprises multinationales françaises et le déclin du secteur manufacturier sur le territoire. Il y propose trois pistes d'explication : la représentation des salariés dans les conseils d'administration, l'éloignement des centres de décision des établissements de production et le profil des dirigeants des grands groupes.

La nécessité de donner plus de place aux salariés dans les instances de décision des entreprises, conseils d'administration inclus, commence doucement à faire son chemin. La loi « Pacte » a consacré une avancée sur le sujet, mais qui semble très insuffisante. Elle mérite d'être consolidée et l'opportunité de renforcer cette participation doit être évaluée. Par ailleurs, dans certaines grandes sociétés, notamment à participation publique, la réduction du nombre des membres des conseils de surveillance ou d'administration a pu conduire à limiter drastiquement la place des administrateurs représentant les parties prenantes.

Il convient donc de réexaminer la question de la participation des salariés et de leurs représentants aux choix stratégiques des entreprises, de renforcer le dialogue social, et de mettre en débat le partage de la valeur. Ce positionnement contribuera à redonner du sens à l'entreprise, et par conséquent à en redonner du sens à son propre travail.

Par ailleurs, il est nécessaire de réfléchir à un plus juste partage de la valeur sur toute la filière. La richesse créée revient souvent aux actionnaires des grands groupes, prenant insuffisamment en compte les entreprises sous-traitantes préemptant ainsi des montants nécessaires à l'investissement productif des PME et aux salariés des PME-PMI.

Préconisation n° 12 :

Le CESE réaffirme que l'entreprise doit être définie comme entité sociale avec pour mission collective de répondre aux besoins économiques, sociaux et environnementaux. Cela implique de définir des modes de gouvernance qui intègrent, selon les types d'entreprises, les salariés et qui prennent en compte les intérêts des différentes parties prenantes afin de contribuer aux orientations stratégiques.

E - Europe : sortir de la primauté à la politique de la concurrence, construire des filières européennes et des coopérations internationales

Des logiques de coopérations existent déjà en Europe (Airbus, industrie de défense, politique du médicament...) mais sont insuffisantes et nécessitent d'être renforcées. Le primat accordé à la concurrence notamment à travers la libéralisation de différents marchés intérieurs, a favorisé la compétition entre États et acteurs

³⁹ Vincent Vicard, *Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales*, Cepii, octobre 2020.

économiques de l'espace européen au détriment de logiques de coopérations, avec des effets négatifs sur le tissu productif.

Ces conséquences négatives interrogent sur la juste place à donner à la politique de concurrence au regard de politiques plus coopératives, par exemple en matière de partage des coûts et des risques pour le développement de réseau d'infrastructures d'intérêt commun, de valorisation des investissements de long terme ou d'emploi. Des investissements financés par l'Europe dans le domaine de l'efficacité énergétique paraissent être une idée intéressante parmi d'autres. Les choix divergent entre pays en matière de mix énergétique, appellent des formes de coopérations nouvelles dans les autres dimensions de la filière énergétique. Plusieurs pistes peuvent être évoquées : développement des modes de transport économes en énergie (fret ferroviaire notamment), modernisation des réseaux électriques qui souffrent d'un sous-équipement manifeste, amélioration de l'efficacité énergétique de l'habitat... La libéralisation des marchés a affaibli le poids des États et favorisé une concurrence sur les prix plutôt que sur la qualité et la spécificité des produits. En réponse à ces enjeux, plusieurs pistes sont portées dans le débat public pour mieux prendre en compte les externalités négatives (environnementales, sociales) et limiter les distorsions de concurrence avec des pays tiers dont les standards sociaux et environnementaux sont moindres: par exemple, prendre en compte la valeur ajoutée d'un produit créé en Europe et faire peser une contribution en deçà d'une certaine proportion, reversée au bénéfice du pays exportateur, ou, autre exemple, la tarification des transports à leur juste coût écologique. Un mécanisme d'ajustement aux frontières appelé taxe carbone aux frontières, est également défendu par le gouvernement français. Il permettrait d'éviter que les industries européennes soient les seules à respecter les normes environnementales et ne soient concurrencées par des produits industriels importés ne les respectant pas.

Le défi de la coopération industrielle est également crucial pour la viabilité de la zone Euro, pour les nouveaux pays membres et in fine, pour la réussite du projet européen. La question des leviers efficaces pour combattre la crise industrielle de notre continent doit être à nouveau mise au cœur du débat européen.

La nécessité de ces coopérations européennes est incontestable mais il faut également souligner que la première des coopérations à renforcer doit l'être au niveau national (cf. partie I de l'avis)⁴⁰, de nombreuses entreprises françaises se faisant souvent concurrence au sein des mêmes filières. Il ne faut pas non plus omettre les risques que peut présenter une « surtransposition » des directives européennes.

C'est le moment de pousser plus largement cette réflexion alors même que la crise sanitaire démontre la nécessité de favoriser la coopération à la concurrence, en particulier dans des situations tendues, d'établir une politique industrielle. Une coopération type Airbus ne pourrait pas se faire aujourd'hui, au vu des règles européennes de la concurrence.

⁴⁰ La création des CSF a été notamment décidée pour pallier au manque de solidarité entre les entreprises d'une même chaîne de valeur.

S'agissant de la lutte nécessaire contre le *dumping* fiscal, social et environnemental, il faut se battre à plusieurs niveaux, à l'intérieur de l'Europe comme à l'extérieur. À l'intérieur, avec une harmonisation par le haut des normes (efforts engagés vers la convergence fiscale); à l'extérieur, en faisant par exemple respecter la réciprocité dans le commerce international pour lutter contre le protectionnisme.

Dans le but d'éviter les impacts environnementaux (tels que les « fuites de carbone ») ou sociaux imputables aux délocalisations, qui ruineraient les efforts de reconquête industrielle, les normes sociales et environnementales devraient l'emporter sur les normes du commerce mondial. Cela suppose l'institution d'une instance internationale de règlement des litiges, ayant pouvoir d'autoriser les pays qui le souhaitent à fermer leur marché aux produits fabriqués dans des conditions qui ne respecteraient pas ces normes.

Préconisation n° 13 :

En plus de l'indispensable coopération nationale entre entreprises, le CESE préconise que le gouvernement français agisse pour une véritable élaboration d'une politique industrielle européenne et développe des filières communes dans des domaines identifiés (réseau très haut débit, transports, efficacité énergétique, etc.)

Préconisation n° 14 :

Le CESE préconise d'établir des coopérations industrielles internationales car les grands enjeux sociaux et environnementaux tels la diminution des GES, la biodiversité, la gestion des ressources en biens communs de l'humanité, la sécurisation des approvisionnements en matière stratégique, le développement de tous les pays et le numérique... constituent des sujets à traiter au niveau international.

Conclusion

La place de l'industrie dans les politiques économiques mais également environnementales, a fait l'objet d'une attention constante du CESE dans ses avis successifs.

Pour le CESE, il convient de mener des politiques de long terme dans le domaine industriel. Identifier les filières stratégiques est une première étape incontournable. Par ailleurs, il convient d'analyser et de partager les défis sociaux auxquels nous sommes confrontés pour construire une politique industrielle ambitieuse à même de répondre aux enjeux de demain, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux.

Malgré le temps court imparti au Conseil, les propositions fortes de cet avis, tant sur la définition des filières que sur la gouvernance et le rôle de l'État, pourront être reprises et travaillées en partenariat avec le Haut-Commissaire au plan.

Déclarations/ Scrutin

Déclarations des groupes

Agriculture

Cette crise sanitaire nous impose de revoir les enjeux prioritaires en termes économiques, sociaux et environnementaux. La place de l'Industrie dans notre pays et sa prise en compte dans les politiques publiques fait partie des priorités à redéfinir.

Toutes les activités productives sont concernées par la dimension et la force des filières industrielles françaises. Le secteur agricole ne fait pas exception. Les succès de notre secteur, en termes de valeur ajoutée, d'emplois et de rémunérations des producteurs, sont étroitement liés au dynamisme de la filière, de l'amont (agro-équipement), à l'aval (agro-industries) mais également de la distribution.

On peut souligner à ce titre (source Axema) que les neuf sociétés les plus importantes de fabrication de machines agricoles (hors tracteurs et télescopiques) ont généré un chiffre d'affaires de plus de 4.7 milliards d'euros en 2018. Alors que l'Industrie pèse de moins en moins dans le PIB français, l'agro-équipement français reste un secteur innovant et ne croît pas. 69% de l'activité de production est localisée en France et offre de nombreux emplois.

Nous approuvons la proposition d'inscrire, comme premier objectif de l'Industrie française, celui de renforcer sa souveraineté. La Profession agricole martèle depuis très longtemps la nécessité d'engager nos efforts français et européens vers une souveraineté de notre agriculture et de notre alimentation. Comme vous le préconisez la souveraineté ne signifie pas le repli sur soi et la fermeture des frontières. Nous avons au contraire besoin d'échanges européens et internationaux et nous attendons de l'Europe qu'elle affirme, par son budget et par ses politiques, des ambitions de souveraineté alimentaire, industrielle et technologiques et que pour ce faire elle harmonise en particulier les politiques sociales, de coût du travail, de fiscalité et d'environnement.

Nous approuvons la plupart des préconisations de cet avis visant à renforcer nos filières industrielles.

Cela passe par une attention forte portée à l'innovation, à la recherche et à la formation. Et l'avis cite, à ce titre, les initiatives portées par les pôles de compétitivités dont le CESE avait débattu il y a quelques années. Ces pôles doivent aussi porter une coopération entre les acteurs économiques et politiques d'un territoire mais aussi des partenariats entre les différents pôles.

Renforcer les capacités de collaborations transversales bénéficiera à toutes les entreprises et à l'ensemble des territoires.

C'est le cas, par exemple, des biocarburants dont le développement est lié aux machines industrielles qui sauront en faire usage. La synergie entre tous les acteurs est un préalable nécessaire. Producteurs, chercheurs, industriels, équipementiers, utilisateurs : tous les partenaires ont intérêt à se rapprocher pour mieux s'entendre et mieux se comprendre et favoriser ainsi une dynamique productive compétitive.

Il faut, comme le souligne l'avis, mieux développer les formations et en même temps, travailler sur l'attractivité des métiers, notamment en développant une culture

industrielle. Dans l'agriculture comme dans l'industrie, les métiers souffrent d'a priori. Pourtant, ce sont des secteurs porteurs d'emploi et d'emplois très divers.

Le groupe a voté pour.

Artisanat

A l'occasion de la crise sanitaire, nous avons tous pris conscience de la dépendance de notre pays aux approvisionnements étrangers sur un certain nombre de biens essentiels, comme les produits de santé, avec tous les risques attachés à une telle situation.

C'est le résultat de décennies de désindustrialisation, au cours desquelles nous avons à la fois délocalisé nos usines vers des pays à bas coût mais aussi fragmenté de plus en plus nos chaînes de production, fragilisant ainsi notre industrie devenue de plus en plus dépendante des importations en provenance notamment d'Asie.

Rompre avec cette tendance est un chantier est d'envergure, mais il en vaut la peine, car il en va de notre souveraineté économique et technologique et de notre capacité à répondre aux besoins essentiels de la population en cas de nouvelle crise.

Aujourd'hui, si l'on peut se réjouir de la volonté affirmée à travers le Plan de relance de soutenir les projets industriels dans les territoires et les « investissements du futur », il est également indispensable à la fois de cibler les priorités d'action autour des secteurs stratégiques, mais aussi d'adopter une politique de remobilisation industrielle forte et cohérente.

C'est autour de ces enjeux que s'inscrit l'Avis.

Pour définir les filières stratégiques, il pose comme préalable de partir de de l'évaluation des besoins de la société, en termes notamment d'alimentation, de santé, d'environnement, de numérique, de mobilité, mais également d'identifier les biens et services essentiels à la vie du pays et à son développement.

Il ajoute que ces filières doivent aussi rechercher le maintien ou la création d'emplois sur le territoire, et s'inscrire véritablement dans une démarche collective.

Alors que de nombreux artisans de la fabrication sont des maillons essentiels de filières industrielles, nous savons en effet qu'il importe de faire évoluer les liens des grandes entreprises avec leurs fournisseurs et sous-traitants, dans un esprit plus coopératif et partenarial. Cela permettra aussi de miser davantage sur la montée en gamme et sur la différenciation des produits français.

Au-delà de l'identification des filières stratégiques, se pose la question de leur soutien à travers une politique publique ambitieuse, inscrite dans une vision prospective et de long terme.

A cet égard, l'avis rappelle un souhait déjà exprimé par le CESE d'une programmation pluriannuelle de l'industrie fixant une trajectoire d'évolution de l'appareil productif, en lien avec les transitions numériques et écologiques et intégrant les enjeux de d'innovations, de financements, d'infrastructures et de formation.

Déclarations des groupes

Il souligne aussi le rôle moteur et fédérateur que l'Etat doit tenir dans ce cadre, en faveur de la réindustrialisation.

Nous partageons ses propositions, sachant que, plus largement, c'est bien la mise en place de tout un écosystème favorable qu'il faut viser, dans lequel Etat, régions, filières et entreprises ont ensemble un rôle à tenir.

Le groupe de l'Artisanat a voté l'avis.

Associations, CFDT et Environnement et nature

Crise environnementale, crise sanitaire, crise économique : pour apporter une riposte efficace sur ces différents fronts, nous devons d'abord définir une stratégie globale et inclusive. L'actualité récente l'a montré : il est insensé d'opposer les enjeux économiques et sociaux, notamment celui de l'emploi, aux enjeux environnementaux ou à l'impératif de protection sanitaire.

La pandémie a révélé l'urgence de la définition des secteurs stratégiques. Elle nous a appris combien des activités négligées pouvaient être essentielles et nous a rappelé la nécessité d'y réinvestir sur le long terme. L'urgence climatique, formalisée par l'engagement d'une réduction indispensable de 55% des gaz à effet de serre d'ici 2030 en UE et d'une neutralité carbone pour la France d'ici 2050 appelle des mesures fortes qui ne pourront se concrétiser sans des plans industriels mis en œuvre avec les branches professionnelles. Certaines s'y sont déjà engagées. Il faut désormais donner l'impulsion et les moyens afin que toutes puissent traduire en actes ce volontarisme nécessaire. Les préconisations 2 et 3 qui replacent la transition écologique au cœur de la réindustrialisation sont emblématiques de cette intégration des enjeux économiques, sociétaux et environnementaux qui fait désormais consensus dans les sections concernées, au sein de notre conseil mais aussi, de plus en plus largement, dans la société toute entière.

Comme le préconise le texte, « en acceptant le changement de paradigme vers la transition écologique, les filières stratégiques industrielles deviendront le moteur d'un développement humain durable » – nous en sommes persuadés.

La visée de cet avis s'inscrit dans la droite ligne des travaux de notre assemblée et de sa section des activités économiques dans la conviction que nous partageons de repenser l'industrialisation de la France comme le cœur nécessaire de son économie. Il intervient en complémentarité avec les avis précédents à commencer par ceux portant sur la finance durable, la neutralité carbone des TPE-PME et les investissements européens et internationaux.

Nous croyons donc qu'il pourra être fort utile aux acteurs en charge de concevoir une nouvelle planification économique au centre des politiques publiques. Une tâche primordiale mais ardue : car il ne s'agit pas seulement d'organiser la reconstruction industrielle et la croissance économique de notre pays, comme dans le second après-guerre, mais bien de donner des clés pour une réindustrialisation de la France qui mobilise tous les acteurs autour des défis incontournables de notre temps, au seuil de transitions multiples (écologique, énergétique, technologique).

Le présent avis donne ainsi des orientations intéressantes sur ce que devrait être une nouvelle stratégie industrielle partagée et coordonnée et prévient les écueils à éviter.

Premièrement, la définition des priorités stratégiques à partir des critères proposés, tout comme la planification industrielle elle-même, ne sauraient être déconnectées des territoires. L'avis préconise donc à juste titre une co-construction avec tous les acteurs notamment locaux. Les filières industrielles irriguent les territoires y fournissent des emplois qualifiés, elles sont facteurs d'une cohésion territoriale dont nous avons grandement besoin, elles reposent sur des écosystèmes locaux où les services publics, les PME et ETI, l'économie sociale et solidaire ont une grande place et où les facteurs culturels comptent.

Deuxièmement, la planification industrielle ne peut réussir qu'en intégrant la dimension humaine et sociale : la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doit être remise au centre des préoccupations de chaque branche et de chaque filière. Elle est en effet l'outil indispensable, et trop souvent négligé faute de visibilité à moyen-long terme, pour faire de la formation tout au long de la vie un levier d'émancipation des personnes, pour anticiper les besoins collectifs et préparer les transitions du travail tout en renforçant les compétences et les emplois à double échelle : territoriale et sectorielle.

Troisièmement, une stratégie industrielle plus souveraine ne saurait paradoxalement se limiter à une intégration autarcique des productions nécessaires. Une coopération internationale renforcée pour sécuriser les approvisionnements au sein d'une stratégie industrielle de niveau européen est plus que jamais nécessaire.

Enfin, il ne saurait y avoir de stratégie industrielle décidée unilatéralement par un réseau d'experts. La stratégie industrielle doit être incarnée et animée dans le cadre d'un dialogue social renforcé au niveau des branches professionnelles et abondé par la prise en compte d'autres parties prenantes (fournisseurs, associations, consommateurs,...). D'une manière plus générale, considérant l'entreprise comme « objet d'intérêt collectif », il conviendra d'élargir notre conception du partage de la valeur ajoutée, et des modalités d'association des parties prenantes, autrement dit de traduire jusque dans la gouvernance d'entreprise une stratégie industrielle inclusive des enjeux sociaux et environnementaux.

A cet égard, veillons à nous prémunir d'une mise en œuvre inadéquate du fait d'institutions marquées par la verticalité budgétaire et la seule dimension économique. Si l'avis propose la création d'un Commissariat au plan et le lancement d'Etats-généraux, nous devons aller plus loin. Un nouveau Commissariat au plan devrait s'inscrire dans la durée, être doté de moyens techniques conséquents, s'appuyer sur des commissions ouvertes et créatives, et disposer de toute la légitimité pour solliciter les divers ministères. Dans ce schéma, les filières industrielles et les branches professionnelles disposeraient d'un délai obligatoire pour élaborer leur feuille de route de transition (économie, formation, R&D, adaptations réglementaires...) de manière formalisée et concertée, avec les parties prenantes, en compatibilité avec la PPI et le Plan Climat de la France. L'Etat suivrait l'exercice et ne reprendrait la main que par défaut.

Déclarations des groupes

En plus de donner des critères de priorisation pour définir une nouvelle stratégie industrielle, l'avis réaffirme utilement ces importantes clés de réussite. Dans le temps imparti pour sa rédaction c'est un résultat à saluer. Nos trois groupes Associations, CFDT, Environnement-Nature ont voté cet avis

CFE-CGC

« Sans industrie forte il n'est point d'économie forte ». Précepte que la CFE-CGC a martelé inlassablement en contrepoint de « la société de la connaissance » que d'aucuns prédisaient en vue d'une ère « post industrielle ».

Mondialisation, financiarisation, gestion par les coûts, maximisation des profits à court terme, telle était la doxa économique trop longtemps supportée par une classe politique globalement en manque de vision stratégique. Aujourd'hui encore, on en mesure cruellement les effets induits, tant sur le décrochage de notre outil industriel que, par voie de conséquence, sur l'emploi.

La crise de 2008 avait fait émerger une prise de conscience collective amenant les pouvoirs publics à réagir. Mais la pandémie covid-19 est venue dramatiquement souligner notre trop grande vulnérabilité et dépendance à une chaîne de la valeur très largement délocalisée en pays low-cost.

Avec le Conseil National de l'Industrie (CNI), plus récemment avec celui du numérique, le gouvernement tente de structurer ses efforts, en vue de définir les moyens visant à redynamiser et relocaliser certaines de nos activités. Néanmoins, l'efficacité des nombreuses structures, organismes d'État (APE, AFD...) et autres dispositifs existants, est posée ; encore plus urgemment dans le cadre du plan de « France Relance » et des 35 milliards d'euros mobilisés en faveur de l'industrie.

La CFE-CGC partage pleinement la volonté de l'avis d'inciter à créer les outils visant à : renforcer notre souveraineté économique, répondre aux nouveaux besoins sociétaux autour de quatre objectifs transverses, redéfinir des priorités chiffrées pour les filières stratégiques. La nécessaire dimension européenne de certaines d'entre elles (énergie, transports...) doit elle aussi être prise en compte.

Ainsi, nous soutenons tout particulièrement la préconisation n°9 visant à mettre en place un grand ministère de l'industrie, intégrant les défis sociaux, environnementaux et numériques disposant des moyens pour établir une politique industrielle ambitieuse en lien avec travaux de planification et de réflexion prospective du Haut-commissariat au plan.

Par nature transverse, l'enjeu environnemental doit être appréhendé par le tissu industriel français, comme l'occasion d'une transformation en profondeur de concevoir et produire les biens et services. Le soutien à l'investissement et à l'innovation par les pouvoirs publics est en ce sens déterminant.

Dans ce contexte de profondes mutations, le critère du maintien et de création d'emplois est, pour les rapporteurs comme pour la CFE-CGC, central. Une gouvernance d'entreprise impliquant plus largement les représentants des salariés nous paraît de nature à mieux préserver et préparer les compétences dont nous aurons besoin demain.

Parce qu'il n'est pas trop tard pour redoubler d'efforts et bâtir une véritable stratégie de reconquête industrielle, la CFE-CGC demeure résolument volontariste. Elle partage largement les préconisations contenues dans cet avis qu'elle a voté.

CFTC

En 2018, notre section avait produit un avis sur l'industrie : moteur de croissance et d'avenir qui prônait de façon éclairante l'impérieuse nécessité d'une relance industrielle prenant en compte à la fois les nouvelles technologies, l'environnement, la robotique, mais aussi la place de l'humain dans la production. Cela impliquait déjà une manière de penser la relocalisation.

Aujourd'hui, la crise sanitaire que nous vivons ne fait que confirmer cette impérieuse nécessité et c'est pourquoi cet avis sur les filières stratégiques : comment définir les priorités doit se traduire par une réelle application urgente des préconisations.

Nos modes de vie sont bouleversés par la situation sanitaire. Il nous faut arrêter cette fuite en avant de la désindustrialisation et donc définir nos priorités en matière de filières. Cet avis donne vraiment la ligne directrice sans tomber dans un populisme affligeant.

C'est pourquoi le groupe CFTC soutient l'objectif 1 qui est de renforcer la souveraineté économique de notre pays. Il s'agit d'identifier les filières qui permettent de l'atteindre en tenant compte des besoins sociaux et donc vitaux pour tous.

Pour cela la préconisation 2, que nous soutenons, doit être rapidement mise en œuvre car elle permet de passer d'une économie linéaire à une économie circulaire tout en ne se refermant pas sur soi.

La CFTC soutient avec force l'objectif 4. Celui-ci doit se traduire par de la formation et l'acquisition de compétences nouvelles liés aux nouveaux emplois. C'est pourquoi nous soutenons la préconisation 6 qui propose de développer la gpec au regard des filières essentielles retenues. La formation professionnelle sera donc un enjeu primordial dans le cadre du commissariat au plan.

Enfin, pour aboutir à du concret, il est nécessaire de construire un écosystème favorable, efficient et en cohérence au niveau des décideurs.

Il s'agira d'articuler au mieux ministères, commissariat au plan, 1er Ministre etc.

L'important c'est que les leviers publics nécessaires en la matière pour orienter les choix permettent aux filières stratégiques d'être efficientes très rapidement, sans blocage administratif ou technique.

Pour conclure, nous ne pouvons qu'espérer une mise en œuvre urgente des préconisations des deux avis dans le plan de relance.

La CFTC a voté avec conviction cet avis.

Déclarations des groupes

CGT

La désindustrialisation massive de la France a conduit à un affaiblissement de notre économie et à des dégâts sociaux immenses.

La crise sanitaire en a révélé l'ampleur. Ces dégâts sont amplifiés, les grandes entreprises profitant de la situation pour accélérer des plans de délocalisations préexistants.

Un nombre élevé d'entreprises ne se relèveront pas.

L'heure n'est plus à un état des lieux dressé depuis longtemps, il s'agit de desserrer la logique qui pèse sur les choix de gestion des entreprises et de traduire en actes les mots « réindustrialisation, relocalisation, souveraineté, indépendance, planification », bannis hier, légitimés aujourd'hui.

Le présent avis porte un regard juste sur les conséquences dans la période sanitaire et le plan de relance.

Il propose une redéfinition des filières à l'aune des enjeux sanitaires, sociaux, environnementaux, économiques mais aussi de souveraineté, d'indépendance, et des pistes de réflexion au travers de critères adaptés.

Il s'attache à souligner le rôle de l'État et des différents acteurs pour définir et impulser une stratégie de filières industrielles.

Les orientations et les outils des politiques publiques ont toujours privilégié l'offre et négligé la demande, favorisant la financiarisation aux dépens de l'investissement de long terme, de l'emploi et de la qualité des productions, au détriment du tissu productif. Les liquidités de la BCE du plan de relance doivent être utilisées pour un nouvel élan productif.

L'avis décline plusieurs préconisations essentielles, pour la mise en place d'outils institutionnels permettant une planification et une construction d'un projet productif partagé.

Aussi l'exercice démocratique suggéré par la préconisation d'États généraux de l'Industrie devrait retenir toute l'attention du commissaire au plan qui pourra décider de lui donner vie.

Si la préconisation 12 indique que l'entreprise doit se transformer, la question de la place de celles et ceux qui produisent la richesse fait l'objet d'un refus obstiné de droits et de pouvoirs nouveaux des salariés. C'est pourtant une condition indispensable pour un système productif profondément renouvelé, renforcé et économiquement et socialement efficace.

La CGT a voté cet avis.

CGT-FO

La crise de la covid19 a montré notre vulnérabilité et la forte dépendance de notre économie vis-à-vis de fournisseurs internationaux. Des secteurs entiers sont soumis à cette dépendance et de plus en plus de produits, pourtant essentiels, sont importés ou dépendent de composants et intrants produits ailleurs.

Après des années d'ultralibéralisme économique, nos marges de manœuvre et notre capacité de résilience aux crises se sont réduites car nombre de décisions économiques et industrielles ont été laissées au libre-choix du marché. L'Etat en tant que garant de la santé et de la sécurité de la population a été mis en défaut et c'est aujourd'hui l'ensemble de notre société qui s'en trouve affecté.

Cet avis met en lumière une situation connue, voire prévisible, depuis des décennies. Malheureusement, aucune action forte ne semble être pour le moment véritablement engagée pour inverser la dangereuse désindustrialisation de notre économie, avec toutes les pertes que cela induit en termes d'emploi, de savoir-faire, de souveraineté et d'abandon de territoires entiers, transformés en friches à ciel ouvert.

Pour le groupe FO, Il est de la responsabilité des pouvoirs d'agir, vite, pour remettre notre pays sur la voie de la réindustrialisation. Il en va de notre sécurité, de notre indépendance économique et de notre capacité à assurer les productions essentielles et stratégiques pour notre économie et la satisfaction des besoins de la population.

Le groupe FO soutient donc la majorité des préconisations de cet avis. Il faut plus particulièrement, privilégier une réindustrialisations et les filières qui tiennent compte des besoins de notre société (Préco1), qui sont stratégiques à son développement et à son indépendance (Préco2), qui favorisent le maintien et la création d'emplois (préco4). Orienter ces filières stratégiques vers des activités moins polluantes avec un objectif et une démarche de développement durable est une nécessité. L'enjeu environnemental (préco3) doit constituer une opportunité pour l'innovation et le développement de produits propres et accessibles à tous. La déconstruction industrielle et le recyclage de matières premières secondaires doivent à ce titre être favorisés. Il faut également tenir compte des transformations numériques, les maîtriser et constituer un écosystème industriel plus coopératif entre les grands groupes et le tissu des autres entreprises.

L'Etat en tant qu'investisseur doit rompre avec le court-termisme et reprendre son rôle de prescripteur et d'acteur industriel. Recentraliser la décision publique, au sein d'un grand ministère de l'industrie (préco9), pour avoir une certaine cohérence décisionnelle et privilégier les arbitrages favorables à l'intérêt collectif est nécessaire. L'APE doit également être réformée et sa mission d'accompagnement des activités industrielles stratégiques renforcée (préco11). La planification qui a tant apportée au développement de notre pays doit retrouver sa place dans les politiques publiques et le Haut-Commissariat au plan doit y prendre toute sa place.

En conclusion, les défis à venir sont énormes et on ne peut les relever que collectivement en plaçant au cœur de toute stratégie industrielle et économique, le bien-être de la population.

Le groupe FO a voté pour cet avis

Déclarations des groupes

Coopération

Nos entreprises sont en perte d'influence au sein de l'écosystème mondial.

Face à un réel risque de décrochage industriel et technologique, la France, à l'instar de ses partenaires européens et mondiaux – qui déploient ces dernières années de véritables politiques d'innovations sectorielles –, se doit de réfléchir à son investissement dans un certain nombre de filières stratégiques.

C'est bien ce que fait notre voisin allemand avec son « Plan Industrie 4.0 » et les programmes spécifiques sur l'hydrogène ; ou encore la Corée du Sud et la Chine avec leur « Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle » et le Japon avec sa « Stratégie Robots ».

Nous sommes convaincus que seule une intervention ciblée et orientée sur le long terme nous permettra d'anticiper, de préparer et d'encourager les grandes transitions (numérique, environnementale ou démographique) qui vont venir remodeler notre société à l'horizon 2030, tout en garantissant notre souveraineté nationale (Préconisation n°2).

Il va tout à la fois nous falloir (Préconisation n°1), favoriser une alimentation saine et durable et contribuer à la souveraineté alimentaire mondiale ; préserver et développer la santé et le bien-être de nos citoyens ; protéger l'environnement et assurer notre transition écologique et énergétique tout en assurant notre souveraineté dans le numérique.

En ce sens (Préconisations n°7 à 11), le concours des pouvoirs publics apparaît nécessaire à travers la réflexion et la mise en place de stratégies d'accélération qui devront être conçues dans une approche systémique et holistique, qu'il s'agisse du soutien à la Recherche & Développement, de la maturation des technologies, de leur déploiement, ou encore du capital-humain, de l'attractivité et de la promotion à l'international.

Ceci sans oublier l'incontournable levier européen (Préconisation n°13).

L'accompagnement de ces transitions nécessitera de plus d'agir en profondeur sur les compétences, en adaptant au plus tôt les cursus, en développant les formations au cours de la vie et en promouvant une politique des talents (Préconisations n°5 et 6).

Enfin, le partage de la valeur, les modes de gouvernance, la prise en compte des différentes parties prenantes, notamment les PME-PMI sous-traitantes, nécessitent bel et bien des réflexions approfondies (Préconisation n°12).

Nos entreprises-coopératives ne s'y trompent pas et mettent en place dans plusieurs filières différents dispositifs, RSE notamment, qui visent à accompagner le changement d'échelle de notre économie et ainsi de valoriser l'image France à l'international.

Le Groupe de la Coopération a voté cet avis.

Entreprises

La crise sanitaire a été pour beaucoup un révélateur de notre perte de souveraineté et donc de ce qui était stratégique. Les Entreprises ont été beaucoup interrogées sur ce qui peut être considérée comme une activité ou filière sensible au regard des intérêts de la nation. Elles ont pu se fonder sur les référentiels existants, la liste des activités d'importance vitale définie par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (alimentation, gestion de l'eau, santé, énergie, finances, transports) ainsi que celles visées par le dispositif français d'autorisation des investissements étrangers, dispositif renforcé par la loi PACTE et consolidé avec l'inclusion du secteur des biotechnologies et l'abaissement à 10 % du seuil de contrôle des investissements étrangers au capital des entreprises françaises stratégiques. Les entreprises ont répondu à ces enjeux.

L'avis présente des objectifs que nous partageons : renforcer la souveraineté économique ; avoir des filières répondant aux besoins économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux ; mettre les filières industrielles dans une meilleure cohérence d'ensemble ; Enfin, renforcer les formations et qualifications.

L'avis porte un nombre de préconisations positives : mieux évaluer les besoins, conforter notre indépendance économique; maîtriser les technologies transverses et assurer leur montée en gamme ; impliquer l'ensemble de la chaîne des filières stratégiques en incluant les ETI et les PME ; Associer une pluralité d'acteurs afin de définir les priorités; Nous partageons une conviction : mieux seront débattus les enjeux à moyen et long terme, plus les entreprises pourront accompagner cette démarche et ce en incluant l'impératif environnemental.

Nous souhaitons souligner que l'attractivité et la compétitivité n'en restent pas moins des vecteurs incontournables de la relance et de la transformation. Négliger cet aspect serait une erreur. En remerciant les rapporteurs pour la richesse de leurs travaux, le groupe Entreprises vote favorablement cet avis.

Mutualité

La ré-interrogation de notre modèle productif, est indispensable. La réponse aux besoins de notre société est un préalable à l'identification des filières stratégiques.

S'appuyant sur nos précédents avis, cet avis propose de définir « une véritable stratégie de filières industrielles » sur la base de critères prenant notamment en compte des enjeux technologiques et économiques mais aussi sociaux et environnementaux.

A l'aune de la crise sanitaire, la question de notre souveraineté dans la politique de santé est encore plus d'actualité : au-delà des produits de protection, la crise de la Covid-19 a révélé un manque de médicaments récurrents. La concentration et la spécialisation des laboratoires pharmaceutiques sont un vrai sujet qui questionne à la fois notre politique du médicament et celle de l'appui à nos industries de santé.

Cette pénurie est en partie liée à une délocalisation croissante de la production de principes actifs en Asie. Elle est également due à une chaîne de production de

Déclarations des groupes

plus en plus éclatée, provoquant des ruptures de stocks qui concernent aujourd'hui 600 médicaments contre une cinquantaine il y a dix ans ! Par exemple, il n'y a plus de production de paracétamol en Europe depuis 2008.

Cette réalité plaide pour une réponse coordonnée d'investissement et interroge sur la nécessité d'une relocalisation.

Les défis conjugués de la sécurité sanitaire, de l'accès aux soins pour toutes et tous et du virage ambulatoire sont posés à notre système de santé. Les filières du médicament et des dispositifs médicaux peuvent apporter une part de réponse qui nécessite de repenser notre appareil de production en renforçant les capacités humaines et en misant sur la R&D.

La définition d'une politique industrielle impulsée par l'Etat, doit s'inscrire dans le temps long, dans le cadre d'une coopération européenne renforcée et d'une association de tous les acteurs économiques et sociaux.

Saluant la qualité de cet avis, le groupe de la mutualité l'a voté.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

En 2018, un rapport du Sénat soulevait, entre autres, qu'à peine 22% des médicaments remboursés par l'assurance maladie étaient fabriqués en France. Ce rapport, malgré son importance évidente, n'avait pas ou peu été entendu.

Cela constituait pourtant une épée de Damoclès qui a malheureusement produit ses effets en 2020 lorsque certains sédatifs, anesthésiants et antibiotiques sont venus à manquer, forçant les hôpitaux à rationner leur utilisation ou employer des produits moins performants, et que les pharmacies ont été contraintes de limiter les ventes de paracétamol pour éviter une pénurie nationale.

Nous a ainsi été démontré par l'exemple l'importance de certaines filières, dites stratégiques, et pour lesquelles notre indépendance semble nécessaire. Mais, si le groupe est en accord avec le fait qu'en réponse à l'importance stratégique de ces filières, une forme de réindustrialisation est à amorcer, il ne peut pas s'agir d'un retour à l'industrie telle que nous avons pu la connaître.

A cet égard, le groupe est convaincu que l'investissement dans les filières stratégiques doit impérativement se conformer aux engagements environnementaux, notamment en termes de diminution de nos émissions de gaz à effet de serre. Il faut repenser nos modes de production, à la fois pour en faire des outils optimisés, mais aussi plus économes en ressources. C'est d'ailleurs ce que tend à encourager la préconisation 3.

La dimension sociale doit également retrouver une place centrale au sein de l'industrie, avec une forte dynamique en faveur de la formation à tous les niveaux, l'intégration des jeunes dans l'emploi, l'égalité entre les femmes et les hommes et la prise en compte des différentes parties prenantes dans la gouvernance des entreprises comme le prévoient les préconisations 4 et 12.

Ré-humaniser les chaînes de production, valoriser les emplois et les compétences, investir dans la reconversion sont autant de moyens de réinvestir les filières stratégiques mais aussi d'investir dans les nouvelles technologies.

Enfin, il nous paraît tout de même important de mentionner que pour réinvestir stratégiquement dans certaines filières, notre effort de recherche va également devoir s'intensifier. Le CESE a rappelé à plusieurs reprises que la France peine à atteindre les objectifs de 3% du PIB en la matière.

Le groupe a remercié les rapporteur.e.s et a voté cet avis.

Outre-mer

La crise que traverse notre pays depuis bientôt un an a remis la notion de souveraineté économique de la France au centre des débats.

Nous sommes bien loin de la croissance exceptionnelle pendant les trente glorieuses qui a permis à la France d'être parmi les précurseurs en offrant notamment un véritable système de protection sociale et de figurer au premier rang des puissances économiques.

Comme le rappelle l'avis, la désindustrialisation depuis 40 ans s'est traduite par la suppression de deux millions d'emplois. La révolution du travail cumulée aux grandes mutations de notre société mais surtout les conséquences post-crisis risquent de détériorer davantage notre tissu économique.

Dans les Outre-mer, en dehors de grandes unités de production comme l'industrie sucrière, le Nickel en Nouvelle-Calédonie et les activités d'Ariane Espace en Guyane, l'essentiel du potentiel économique repose sur les PME voire les TPE. Le taux de création de ces entreprises est plus rapide et plus soutenu que dans l'Hexagone car elle représente une réponse pour pallier au manque d'emploi salarié dans ces régions.

Est-ce à dire que les régions ultramarines ne disposent pas d'atouts permettant de construire de véritables filières à forte valeurs ajoutées et créatrices d'emploi ?

Aux secteurs traditionnels comme le BTP, le tourisme, l'agroalimentaire ou l'énergie, peuvent se superposer ce qui fait la richesse de l'ensemble de ces territoires à savoir sa biodiversité et sa situation géostratégique.

En effet, les outre-mer concentrent 80 % de la biodiversité française. Cette richesse offre des perspectives de croissance durable et vertueuse grâce à l'économie verte et ce d'autant que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a affirmé une volonté d'atteindre l'autonomie énergétique d'ici 2030. Or, cette ambition est insuffisamment portée puisque la part de consommation d'énergie fossile reste importante.

Pareil, si on consacre un investissement conséquent dans l'économie bleue. Forte de ces onze millions de km² d'espaces maritimes, la France représente la deuxième puissance maritime mondiale grâce aux Outre-mer. Cependant, les activités maritimes représentent seulement 2,4 % de l'emploi marchand avec 12 500 emplois

Déclarations des groupes

et 8 800 entreprises. Des opportunités existent aussi dans le secteur du numérique, du bois ou encore dans celui de la Silver économie.

Toutefois, la construction des filières stratégiques à l'échelle de nos territoires insulaires pour répondre à la fois à l'urgence économique et sociale et pour transformer durablement les modèles de développement, suppose de relever notamment les défis :

- du coût des crédits plus élevé dans les Outre-mer ;
- de la dépendance à la commande publique et de la dégradation importante des délais de paiement ;
- de la dépendance aux échanges extérieurs du fait de la faible intégration régionale ;
- de la formation au regard du taux de chômage abyssal.

Evidemment, l'État doit être la pierre angulaire dans le dessein des politiques de filière stratégique à impulser. Néanmoins, l'intelligence collective visant à co-construire avec les territoires, les élus locaux et les sociaux-professionnels doit indéniablement être l'une des clés de notre réussite.

Le Groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Jacques Pasquier : « Filières stratégiques: stratégiques pour qui ? pour quoi? »

A la lecture du titre et du contexte 2020, j'imaginai que la stratégie visait à améliorer notre capacité à répondre aux difficultés apparues.

Au printemps, qu'est-ce qui fut essentiel ?

La crise sanitaire a révélé le besoin en personnels disponibles : soignants, travailleurs saisonniers, enseignants, agents d'entretien. Que croyez-vous que les technologies transverses auraient apporté si ceux qui, chaque jour enlèvent nos poubelles, avaient fait valoir un droit de retrait, sans doute bien légitime ? Dans le même temps tous les communicants et autres publicitaires ont bien pu rester chez eux deux mois, ça n'a manqué à personne, ça a même sans doute évité quelques pollutions.

Dans cet avis le mot « agriculture » n'est cité qu'une fois, et encore pour parler d'agriculture de précision dans une note de bas de page !

Cet avis prétend que l'alimentation de qualité relève de filières industrielles! si, si c'est écrit page 29. Ces filières industrielles s'arquent sur l'emploi des nitrites en charcuterie, ou des sels, sucres et graisses pour redonner du goût à leurs produits souvent ultra-transformés. Quel mépris pour les savoir-faire des paysannes et paysans, artisans et artisans qui s'attachent à nourrir leurs voisins, plutôt que les marchés!

Qui dit stratégie suppose choix !

Oui, l'industrie manufacturière est essentielle et la mondialisation des chaînes de valeur selon le principe de la division internationale du travail est une absurdité.

Mais c'est un avis des jours d'avant. Un avis qui imagine l'économie en termes de technologies, de croissance, de capitalisme financier, de start-up, d'intelligence artificielle...

C'est le monde du commerce qui conduit les transitions. On se trompe de transition, une fausse transition basée sur le progrès technologique consommateur de ressources, là où il faudrait baser la transition sur la sobriété, penser en termes de cerveaux et de bras qui pensent, vivent et travaillent.

La préconisation 8 valide le retour d'un commissaire au plan ; aujourd'hui déjà France-Stratégie et le Cese aussi, publient des analyses souvent pertinentes, qu'en est-il fait ?

Avez-vous remarqué que les livres d'anticipation finissent par se concrétiser davantage que les plans ?

Il me semble qu'il eut fallu, un autre titre à cet avis puisqu'il se centre sur l'industrie.

Je voterai contre ».

Professions libérales

Il nous appartient aujourd'hui de nous prononcer sur un avis qui est important pour notre souveraineté nationale.

Les rapporteurs font d'emblée le constat de la désindustrialisation de la France. Les chiffres en sont préoccupants : passés de 23 à 11 %, la part de l'industrie dans le PIB marque notre décrochement avec l'Allemagne et la perte de 2 millions d'emplois.

Madame et Monsieur les rapporteurs, vous en attribuez en partie la cause aux chaînes de valeurs internationales.

Permettez-moi d'illustrer le propos qui est le vôtre quant au mythe de « l'entreprise sans usine ». Comment en effet, ne pas se souvenir de la théorie de « FABLESS » et de l'expérience d'Alcatel au tournant des années 2000, alors que l'industrie chinoise sommeillait encore.

Cette entreprise était le fleuron de nos équipementiers Télécom, numéro un mondial de la fibre optique avec 120 sites industriels et 150.000 salariés dans le monde, quand son Président annonce une stratégie de cession des centres de production, pour se concentrer sur la conception de produit et sur la sous-traitance.

Après une longue descente aux enfers, après avoir bradé son portefeuille de brevets, l'entreprise sera rachetée par son concurrent Nokia qui ne laissera plus sur le sol national que quelques centaines d'emplois.

Le Fabless, c'était une idée moderne, « branchée » comme l'on disait à l'époque. Le problème étant que les idées doivent s'apprécier à l'aune des réalités : un fabricant

Déclarations des groupes

sans usine, devient vite un fabricant sans produit, sans savoir-faire, et in fine sans client.

Cette théorie, qui a séduit tant de grands capitaines, sous-estime l'une des sources majeures de l'avantage concurrentiel : l'ajustement des activités. C'est en combinant les activités que l'entreprise est le mieux à même de prendre en compte les effets de l'interdépendance.

Vous traduisez parfaitement cette illustration en rappelant que le processus de production obéit à une vision collective :

- de cohérences productives,
- de préoccupations sociales,
- et d'indépendance nationale.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

La démarche proposée dans le présent avis est intéressante car elle s'attache à définir des critères permettant de qualifier ce qu'est une filière « stratégique » dont elle décline ensuite les modalités pratiques. Cette approche globale permet de s'abstraire d'une politique industrielle trop centrée sur le choix de telle ou telle filière. C'est une invitation à démultiplier les possibles en intégrant les transitions numérique et environnementale ainsi que les nouveaux modes de production et de consommation. Mais c'est aussi une approche territoriale avec toutes les parties prenantes au rang desquelles se trouvent les familles en tant que consom'actrices et capital humain.

Le Groupe de l'Unaf relève la pertinence des 4 objectifs pour définir les filières stratégiques et met l'accent sur l'objectif 4 appelant à retrouver l'esprit industriel. C'est une révolution des mentalités et des volontés qu'il convient d'engager. L'industrie est trop souvent, aux yeux des familles et des jeunes, associée à des représentations négatives comme la pénibilité au travail ... alors que le manque de compétences est le principal frein à la transformation de l'appareil productif. Ce déficit constitue un problème structurel à tous les niveaux de qualification dans l'industrie. Le défaut d'anticipation et de valorisation des besoins en compétences adéquates risque de provoquer la disparition de nombreux postes non qualifiés conduisant au renoncement à des activités qui pourraient générer des postes qualifiés en France.

En région, différents forums et Olympiades des métiers participent à valoriser la performance et la technicité des activités industrielles générant ainsi de l'intérêt pour les jeunes et leur famille. D'autres actions ont pour objectif de sensibiliser les femmes et jeunes filles aux métiers de l'industrie et ainsi démontrer tout l'intérêt de bénéficier des talents féminins dans la formation et les entreprises industrielles.

Le Groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

La crise sanitaire a agi comme un révélateur de nos fragilités et insuffisances, déjà présentes ou sous-jacente, mais qui ainsi concentrées et exposées deviennent criantes.

Nous nous sommes réveillés dépendants à des chaînes internationales qui mettent à mal notre souveraineté et la maîtrise de nos intérêts économiques mais aussi sociaux. Dépendants et piqués dans notre orgueil.

Car plus qu'un point de PIB, il s'agit d'établir les conditions de notre sécurité mais aussi d'une vitalité économique qui corresponde à des critères qui nous rassemblent ici, en termes de partage de valeur, d'équilibre des territoires et de conditions de droits respectueuses des femmes et des hommes, et plus encore propice à l'effectivité de notre pacte républicain.

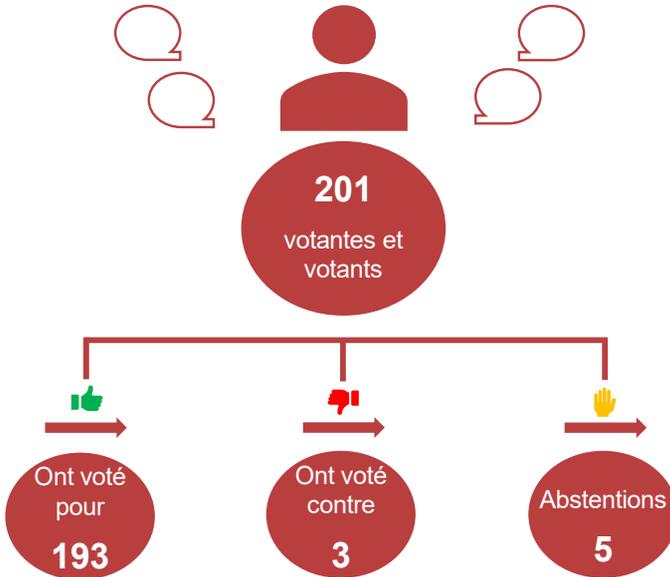
Ainsi si les travaux présentés se sont attachés à décrire des critères sectoriels, économiques et géopolitiques, ils s'attachent et même insistent sur la nécessité d'avoir une lecture systémique dans les processus de production, des conditions de prises de décision via une gouvernance plus diversifiée, plus proches de l'opérationnel et plus protégé des injonctions financières de court terme, aux stratégies d'achats et de collaborations inter-entreprises, et une action de l'Etat plus ciblée, coordonnées notamment dans le cadre d'une agence de participation de l'Etat transformée.

Et comme « l'intendance ne suit pas » cet avis nous alerte à propos sur la nécessité de services et infrastructures publiques en cohérence avec les transitions en cours. Mais plus encore nous avons besoin de filières porteuses d'avenir pour tous, d'emplois qualitatifs et d'un nouveau regard sur les filières et les métiers. Un ministère de l'industrie nous permettrait de réinstaller une lecture de notre économie plus puissante car diversifiée et de participer plus opérationnellement à la construction d'outils juridiques tant au niveau national qu'europpéen plus appropriés en ces temps de guerre économique et plus en accords avec nos fondements sociétaux.

Et comme « l'avenir ne se prévoit pas, il se prépare », nous attendons d'un Haut Commissariat au Plan, la capacité d'impulser une réflexion transverse et de long terme, une planification forcément évolutive et partenariale, mais sécurisée par une trajectoire financière à l'image de la Programmation Pluriannuelle de l'Industrie et celle des infrastructures de réseau, souhaités en cette instance. L'UNSA votera cet avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social
et environnemental le 13 janvier 2021

Pour : 193

<i>Agriculture</i>	Mme Bonneau, MM. Coué, Davesne, Mme Dutoit, M. Épron, Mme Gautier, M. Lainé, Mmes Lion, Maginot, Pisani, M. Verger, Mme Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, MM. Munerot, Quenet, Mmes Sahuet, Teysseire.
<i>Associations</i>	M. Deschamps, Mmes Lalu, Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trelle-Kane.
<i>CFDT</i>	Mmes Blancard, Bourrut, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mariani, Mme Meyling, MM. Mussot, Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.

<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier.
<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mmes Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	M. André, Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard, MM. Goulm, Homez, Kottelat, Legagnoa, Mme Marot, MM. Pérès, Techer.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mme Roudil.
<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Bartholomé, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, MM. Cavagné, Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gardinal, Goguet, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Nibourel, Mme Pauzat, Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	M. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Le Bouler-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Popelin, Van Den Broeck.
<i>Mutualité</i>	M. Beaudet, Mme Joseph, M. Junique.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Coly, Dulin, Mmes Le Bas, Weber.
<i>Outre-mer</i>	Mme Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Togna, Vernaudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Amsalem, Mme Autissier, MM. Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Collin, Djouadi, M. Eledjam, Mmes Gibault, Gard, Groison, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Levaux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Roustan, Mmes Rudetzki, M. Thieulin, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wargnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Contre : 3

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mmes Claveirole, Le Floc'h, M. Pasquier.
---------------------------------	--

Abstentions : 5

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Bennahmias, Boccara, Mme Sehier, M.Thomiche.
---------------------------------	--

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES À LA DATE DU VOTE

Présidente : Delphine LALU
Vice-présidente : Renée INGELAERE
Vice-président : Philippe GUGLIELMI

- | | |
|--------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Agriculture |
| ✓ | Eric LAINÉ |
| ✓ | Manon PISANI |
| <input type="checkbox"/> | Artisanat |
| ✓ | Jean-Pierre CROUZET |
| <input type="checkbox"/> | Associations |
| ✓ | Delphine LALU |
| <input type="checkbox"/> | CFDT |
| ✓ | Soraya DUBOC |
| ✓ | Sébastien MARIANI |
| ✓ | Philippe SAINT-AUBIN |
| <input type="checkbox"/> | CFE-CGC |
| ✓ | Gabriel ARTERO |
| <input type="checkbox"/> | CFTC |
| ✓ | Bernard SAGEZ |
| <input type="checkbox"/> | CGT |
| ✓ | Marie-Claire CAILLETAUD |
| ✓ | Sylviane LEJEUNE |
| <input type="checkbox"/> | CGT-FO |
| ✓ | Martine DEROBERT |
| ✓ | Frédéric HOMEZ |
| <input type="checkbox"/> | Coopération |
| ✓ | Jacques LANDRIOT |
| <input type="checkbox"/> | Entreprises |
| ✓ | Renée INGELAERE |
| ✓ | Frédéric GRIVOT |
| ✓ | Gontran LEJEUNE |
| <input type="checkbox"/> | Environnement et nature |
| ✓ | Anne de BETHENCOURT |
| ✓ | Antoine BONDUELLE |
| <input type="checkbox"/> | Mutualité |
| ✓ | Stéphane JUNIQUE |

<input type="checkbox"/>	Outre-mer
✓	Joël LOBEAU
<input type="checkbox"/>	Organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse
✓	Lilà LE BAS
<input type="checkbox"/>	Personnalités qualifiées
✓	Bernard AMSALEM
✓	Nathalie COLLIN
✓	Stéphanie GOUJON
✓	Philippe GUGLIELMI
✓	Nicole VERDIER-NAVES
<input type="checkbox"/>	Professions libérales
✓	Daniel-Julien NOEL
<input type="checkbox"/>	UNAF
✓	Bernard TRANCHAND
<input type="checkbox"/>	UNSA
✓	Fanny ARAV
<input type="checkbox"/>	Personnalités associées
✓	Kat BORLONGAN
✓	Patrick JOLY
✓	Marie-Vorgan LE BARZIC
✓	Didier RIDORET

Annexes

N°2 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

- ✓ **M. Arnaud MONTEBOURG,**
Ancien ministre de l'Économie, du redressement productif et du numérique, entrepreneur
- ✓ **M. Henri PROGLIO,**
Ancien Président-directeur général (PDG) de Véolia Environnement et d'EDF
- ✓ **M. Jean-Claude VOLOT,**
*Dirigeant du groupe Dediennne Aerospace,
Président honoraire du conseil de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), membre au conseil du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), médiateur national honoraire des relations inter-entreprises, ancien commissaire général à l'exportation*

La rapporteure et le rapporteur se sont également entretenus avec :

- ✓ **M. Jacques RIGAUDIAT,**
Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes

N°3 BIBLIOGRAPHIE

Accenture Strategy, *Plan stratégique à horizon de 5 ans de développement de l'industrie française*, juillet 2020

Thibaut Bidet-Meyer et Louisa Toubal, *À quoi servent les filières ?*, La Fabrique de l'industrie, 18 novembre 2013

Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), *L'économie mondiale en 2021*, septembre 2020

CESE, avis *Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?* Frédéric Grivot, rapporteur au nom de la section des activités économiques, octobre 2017

CESE, avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, Marie-Claire Cailletaud, rapporteure au nom de la section des activités économiques, avril 2018

CESE, avis sur le rapport *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, Luc Bérille et Jean-Michel Pottier, rapporteurs au nom de la section du travail et de l'emploi, juin 2020

CESE, avis *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, Sylviane Lejeune, rapporteure au nom de la section des activités économiques, septembre 2020

Commission européenne, communication *Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe*, 10 mars 2020

Décret n° 2006-2606 du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique

Foreign Investment and National Security Act, 26 juillet 2007

Insee, Tableaux de l'économie française, édition 2020, 27 février 2020 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277836?sommaire=4318291>

Institut Sofos, *Le choix des filières économiques stratégiques françaises*, 19 mai 2020. [Le choix des filières économiques stratégiques françaises • Institut Sofos – Le Think Tank des Experts-Comptables](#)

Mouhoud El Mouhoub, « Délocalisations : comment faire machine arrière ? », Alternatives économiques, 6 mai 2020. <https://www.alternatives-economiques.fr/delocalisations-faire-machine-arriere/00092518>

Nahapétian Naïri, « À Belfort, chez General Electric, on massacre nos compétences », Alternatives économiques, 29 octobre 2020. <https://www.alternatives-economiques.fr/a-belfort-chez-general-electric-on-massacre-nos-competences/00094207>

Plan France relance, 3 septembre 2020

Préambule de la Constitution de la V^e République

Annexes

Rapport du collège d'experts aux ministre de l'Économie et des finances et ministre de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ou Rapport Potier, *Faire de la France une économie de rupture technologique - Soutenir les marchés émergents à forts enjeux de compétitivité*, 7 février 2020

Yves Daudigny, Catherine Deroche et Véronique Guillotin, sénateurs, *Médicaments innovants : consolider le modèle français d'accès précoce*, rapport d'information n° 569 fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur l'accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé, juin 2018

Rexecode, *Les coûts de la main-d'œuvre dans l'Union européenne au 4e trimestre 2019*, 5 juin 2020. <http://www.rexecode.fr/public/Indicateurs-et-Graphiques/Competitivite-l-observatoire/Indicateurs-du-cout-de-l-heure-de-travail-en-Europe>

Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine, « Plan de relance : cessons le pilotage à la mode jacobine », *Le Figaro*, 5 novembre 2020

Sciences-Po, *Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable*, 2020

Vincent Vicard, *Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales*, Cepii, *Policy Brief n° 35*, octobre 2020

Thomas Zeroual, « Il n'y aura pas de relocalisation massive en France », *Les Échos*, 5 novembre 2020

N°4 TABLE DES SIGLES

APE	Agence des participations de l'État
CAS	Centre d'analyse stratégique
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CNI	Conférence nationale de l'industrie
CNI	Conseil national de l'industrie
CSE	Comité social d'entreprise
CSF	Comité stratégique de filières
EGI	États généraux de l'industrie
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETrE	École de la transition écologique
GES	Gaz à effet de serre
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRT	Institut de recherche technologique
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi portant)
ONG	Organisation non gouvernementale
PDG	Président Directeur général
PGE	Plan garanti de l'État
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petite et moyenne industrie
PPI	Programmation pluriannuelle de l'industrie
R&D	Recherche et développement
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SDREII	Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TPE	Très petite entreprise

Dernières publications de la section des activités économiques

<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie Fanny Arav</p> <p>02/01/21</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Avis du CESE sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche Sylviane Lejeune</p> <p>02/01/21</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche Sylviane Lejeune</p> <p>02/01/21</p>
---	--	---

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler</p> <p>02/01/21</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p>  <p>ON A PILE POIL 4/4 D'HEURE: AU CHOIX, ON MANGE UN YAOURT ON SE LAVÉ LES OSSELLES OU ON MARCHE JUSQU'AU SALON? RECHERCHÉ</p> <p>Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien Nathalie Canieux</p> <p>DOCUMENT PROVISOIRE Projet d'un programme à l'Assemblée générale du mercredi 9 décembre 2020</p> <p>02/01/21</p>	<p>Résolutions Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Résolution du CESE en vue du XVIII^{ème} Sommet de la Francophonie : Construire la Francophonie contemporaine avec les citoyennes et les citoyens Janvier 2021</p> <p>02/01/21</p>
---	--	--

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 41 1210002-000121 - Dépôt légal : janvier 2021

Crédit photo : GettyImages



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



La crise sanitaire a mis en lumière les sujets d'indépendance, de souveraineté, de maîtrise et donc de filières stratégiques. Si ces dernières ont été définies à plusieurs reprises, il convient dans le contexte de la crise actuelle de réexaminer ces choix.

Le présent avis n'a pas pour objectif de choisir entre les filières stratégiques mais d'étudier la manière de définir des critères permettant de qualifier une filière de «stratégique» et de définir sa mise en œuvre.

En premier lieu, le CESE identifie quatre objectifs qui aideront à qualifier une filière de stratégie assortis de critères d'évaluation.

En second lieu, il s'attache au rôle de l'Etat et des différents acteurs afin de définir et mettre en œuvre une véritable stratégie de filières industrielles permettant d'anticiper et de se projeter sur le long terme.

Les quatorze préconisations de cet avis permettront, en s'appuyant sur les filières stratégiques, de reconstruire une politique industrielle française ambitieuse

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41121-0002

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-NNNNNN-N



**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*

www.ladocumentationfrancaise.fr