

# À la recherche de la résilience industrielle

Les pouvoirs publics face à la crise

Sonia Bellit

Préface de Xavier Ragot





# Un laboratoire d'idées pour l'industrie

La Fabrique de l'industrie est un laboratoire d'idées créé pour que la réflexion collective sur les enjeux industriels gagne en ampleur et en qualité. Elle est co-présidée par Louis Gallois, ancien président du conseil de surveillance du Groupe PSA, et Pierre-André de Chalendar, président de Saint-Gobain. Elle a été fondée en octobre 2011 par des associations d'industriels (Union des industries et des métiers de la métallurgie, France Industrie, rejoints en 2016 par le Groupe des industries métallurgiques) partageant la conviction qu'il n'y a pas d'économie forte sans industrie forte. Lieu de réflexion et de débat, La Fabrique travaille de façon approfondie et pluridisciplinaire sur les perspectives de l'industrie en France et en Europe, sur l'attractivité de ses métiers, sur les opportunités et les défis liés à la mondialisation.



[www.la-fabrique.fr](http://www.la-fabrique.fr)



[www.linkedin.com/company/la-fabrique-de-l'industrie/](https://www.linkedin.com/company/la-fabrique-de-l-industrie/)



[@LFI\\_LaFabrique](https://twitter.com/LFI_LaFabrique)

## Les notes de La Fabrique

La collection des notes de La Fabrique rassemble des contributions écrites aux principaux débats en cours : emploi et dialogue social, compétitivité, comparaisons internationales... Rédigées par des observateurs et des experts, et parfois avec le concours d'organisations partenaires, les notes s'appuient soit sur une analyse collective préalable (typiquement, un groupe de travail), soit sur une expérience individuelle incontestable. Les notes sont soumises au contrôle des membres du conseil d'orientation de La Fabrique.

# **À la recherche de la résilience industrielle**

**Les pouvoirs publics face à la crise**



Photo de couverture :

*Assemblage*

Vers 1960

cadre original de l'artiste

AM1977-245

Annenkoff Youri (1889-1974)

© Succession Youri Annenkoff

Localisation : Paris, Centre Pompidou -

Musée national d'art moderne - Centre de création industrielle

Photo © Centre Pompidou, MNAM-CCI,

Dist. RMN-Grand Palais / Jean-Claude Planchet

Sonia Bellit, *À la recherche de la résilience industrielle – Les pouvoirs publics face à la crise*, Paris, Presses des Mines, 2021.

ISBN : 978-2-35671-683-5

ISSN : 2495-1706

© Presses des Mines – Transvalor, 2021

60, boulevard Saint-Michel – 75272 Paris Cedex 06 – France

[presses@mines-paristech.fr](mailto:presses@mines-paristech.fr)

[www.pressedesmines.com](http://www.pressedesmines.com)

© La Fabrique de l'industrie

81, boulevard Saint-Michel – 75005 Paris – France

[info@la-fabrique.fr](mailto:info@la-fabrique.fr)

[www.la-fabrique.fr](http://www.la-fabrique.fr)

Direction artistique : Franck Blanchet

Couverture et mise en page : Laëtitia Lafond

Dépôt légal : 2021

Achévé d'imprimer en 2021 – Imprimerie Chirat

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

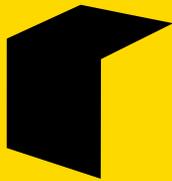
# À la recherche de la résilience industrielle

Les pouvoirs publics face à la crise

Sonia Bellit

Préface de Xavier Ragot





# Préface

Les politiques économiques mises en œuvre lors de la crise du Covid-19 ont été inédites, à la mesure de la situation. Dans ces derniers mois, l'État, les entreprises et les ménages ont adapté leur comportement dans une situation d'incertitude radicale. Les choix de politique économique, dont les effets vont se faire sentir sur la dynamique de la reprise, mais aussi les générations à venir, doivent être placés dans le contexte d'un tâtonnement prudent, afin que la contrainte sanitaire légitime ne conduise pas à des effets économiques et sociaux irréversibles. Il faut se méfier de l'illusion rétrospective, au moment où ces lignes sont écrites et où une quatrième vague épidémique est possible, qui conduit à débattre des options économiques du début de la pandémie, avec l'information disponible aujourd'hui. Face à cette incertitude, le terme de résilience industrielle dans le titre souligne le changement de paradigme auquel on assiste en matière de politique industrielle. L'industrie n'est plus simplement perçue comme une fraction importante de la R&D et de la balance commerciale, elle devient un socle qui permet d'absorber les grands chocs économiques, lorsque le commerce international est désorganisé. Dans cette crise, l'économie a été vue différemment, comme capacité à produire les infrastructures des besoins essentiels : produire du matériel de santé, assurer la mobilité, la communication, l'éducation. Nous sommes encore au début des implications de ce changement qui nous amène de la croissance, même transformée par les contraintes environnementales, à la résilience, qui est la gestion des risques extrêmes.

C'est l'intérêt de cette note que de mettre les politiques économiques françaises depuis le début de la crise sanitaire en perspective. Sonia Bellit reprend cette chronique sous trois angles complémentaires. Le premier présente les nouveaux outils budgétaires mobilisés par l'État, comme le fonds de solidarité ou du plan de relance. Le second angle est celui des entreprises avec la discussion du chômage partiel et des accords d'entreprises. Le troisième angle est la vision des acteurs eux-mêmes, sous forme d'encadrés. La parole est donnée aux syndicalistes, aux chefs d'entreprise, aux économistes pour une analyse personnelle et contextualisée des choix possibles, des difficultés des négociations et d'analyse.

Ces trois plans amènent à revenir sur des débats essentiels pour la politique économique : quelle taille pour le plan de relance ? Quel est l'effet des accords d'entreprises sur les salaires et l'emploi ? Quelle est l'utilité des outils fiscaux, comme le suramortissement ou la prime à la casse pour le secteur automobile. L'auteure résume la compréhension des

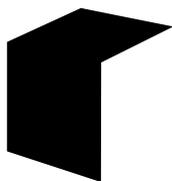
économistes sur chacun des points et, de manière pertinente, n'hésite pas à souligner les inconnues sur l'efficacité et les effets des outils mentionnés. C'est salubre et essentiel. Les choix de politique économique en période de Covid ont été réalisés dans une grande incertitude, tant sur l'état de l'économie (par exemple, les perspectives de faillites d'entreprises sont toujours objets de débats), mais aussi sur l'efficacité des outils choisis. Le premier chapitre s'arrête sur le débat sur le montant et les modalités du plan de relance. Ces deux qualités, diversité des approches, et regards lucides sur l'incertitude des outils en place font de cet ouvrage une contribution importante pour faire le bilan de ce que l'on a fait pendant la période de la crise Covid.

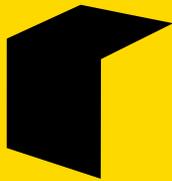
Quelles leçons en tirer ? C'est l'objet de la dernière partie de l'ouvrage sur la politique industrielle, sur laquelle il faut s'arrêter. La crise Covid-19 marque une insertion sans précédent de l'État dans l'économie. L'État a assuré le revenu des salariés, et des indépendants dans un premier temps, puis il a contribué à payer les coûts fixes des entreprises avec l'évolution du fonds de solidarité. Il a fourni des liquidités aux entreprises avec le prêt garanti par l'État, pour ne parler que des principaux dispositifs. En septembre 2020, une partie de ces mesures, en plus un soutien à la transition énergétique et à la numérisation des entreprises, a été regroupée dans le plan de relance.

Ces éléments de gestion de crise doivent maintenant évoluer en fonction d'objectifs clairement identifiés. De l'urgence, il faut passer à la construction de l'économie française pour les générations à venir. La transition énergétique, la digitalisation, la réindustrialisation de la France sont des objectifs presque consensuels pour la politique industrielle. Le débat devrait être maintenant sur les meilleurs instruments pour atteindre ces objectifs. Le programme d'investissement d'avenir est justement mentionné pour stimuler l'innovation, à la gouvernance maintenant bien connue. Outil utile, il ne suffira pas pour la transformation industrielle nécessaire. Il faut penser la politique industrielle comme la construction d'un environnement favorable à l'investissement et à l'efficacité productive (dont la condition est un dialogue social renouvelé), au sein duquel l'investissement public permet la construction des infrastructures physique et numérique, mais aussi l'accélération des transformations sectorielles.

Xavier Ragot

Directeur de recherche au CNRS, Professeur à Sciences Po Paris  
et Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).





# Résumé

## **Les pouvoirs publics en temps de crise : d'abord éteindre l'incendie, ensuite préparer l'avenir**

Inédite par sa nature et son ampleur, la crise économique déclenchée par la pandémie de Covid-19 a eu un impact considérable sur le secteur industriel. Confrontés à des ruptures d'approvisionnement en provenance de la Chine, certains secteurs étaient en situation de quasi-rupture d'offre dès le début du mois de mars 2020. Les mesures sanitaires, décrétées le 17 mars 2020, auront définitivement mis à l'arrêt de nombreux industriels français déjà fragilisés par un double choc négatif d'offre et de demande.

On a ainsi vu se réaffirmer le rôle des pouvoirs publics en période de crise économique. Ces derniers procèdent généralement en deux temps : instaurer des mesures d'urgence pour atténuer les effets de la crise et élaborer un plan de relance pour faciliter la reprise. Ainsi, les premières mesures annoncées par le gouvernement visaient principalement à éviter les faillites d'entreprises plombées par une chute brutale de leur chiffre d'affaires et à maintenir les revenus et les compétences des salariés. Ce n'est qu'après cette phase de sauvetage, représentant près de 460 millions d'euros, que les pouvoirs publics ont mis en œuvre un plan de relance visant à accompagner et à accélérer le redémarrage de l'économie.

Même en période de crise, les politiques de relance budgétaire font l'objet de nombreux débats. L'un d'entre eux porte sur la finalité d'un plan de relance : si sa nécessité fait consensus chez les économistes, la nature de ses priorités divise ceux qui, d'un côté, considèrent qu'il doit agir en premier lieu sur le court terme et d'autres qui pensent, au contraire, qu'il doit préparer « le monde de demain ». De même, le risque de multiplication des entreprises « zombies » qui, sous l'effet des aides publiques, resteraient artificiellement en vie et dégraderaient la productivité agrégée, agite les économistes à chaque nouvelle crise. Enfin, dans un contexte d'endettement massif des États auprès de leur banque centrale, la question de la soutenabilité de la dette publique revient invariablement dans le débat public. Toutefois, à l'occasion de la crise sanitaire, le débat a moins porté sur la soutenabilité de la « dette Covid » que sur son éventuelle annulation.

## Adapter le niveau de production à la situation économique

En cette période où les entreprises affrontent une baisse de leur activité, elles n'ont d'autre choix que de réduire instantanément leur demande de travail. Dans un pays marqué par une faible protection de l'emploi, la baisse de l'activité se traduit rapidement par des licenciements, comme le reflète l'explosion du taux de chômage américain à la suite de la crise du Covid-19. En France et dans de nombreux pays européens, caractérisés par des rigidités institutionnelles du marché du travail, les gouvernements préfèrent mettre en place des dispositifs de flexibilité interne afin de permettre aux entreprises d'adapter leur niveau de production à la situation économique. Parmi les instruments mobilisables, le chômage partiel a été en 2020, et de loin, le plus plébiscité tant par les entreprises que par les syndicats de salariés. Il présente en effet le double avantage de maintenir le tissu productif et de soutenir le pouvoir d'achat des salariés. À chaque crise économique, le dispositif de chômage partiel est ainsi largement assoupli par les pouvoirs publics de façon à mutualiser le coût économique et social de la crise. Il est encore trop tôt pour évaluer si son déploiement pendant la présente crise sanitaire aura eu globalement plus d'effets positifs que d'effets négatifs à long terme sur l'emploi (il facilite une reprise accélérée mais peut dégrader la productivité). Néanmoins, il a déjà fait ses preuves par le passé : nombre d'études ont montré que le chômage partiel expliquait en partie le « miracle de l'emploi » allemand dans le contexte de la Grande Récession qui a suivi la crise des *sub-primes* en 2008.

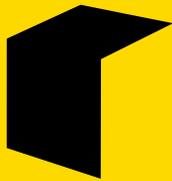
En France, un autre outil de flexibilité interne connaît un succès croissant en cette période de crise sanitaire et économique : les accords de performance collective (APC). Créé par les « ordonnances Macron » du 22 septembre 2017, cet outil permet aux entreprises de modifier leur organisation du travail – de façon temporaire ou durable – pour s'ajuster à la conjoncture ou développer leur compétitivité. On n'a pas encore pu évaluer l'impact de ce dispositif en temps de crise conjoncturelle, pour la simple et bonne raison que sa création est ultérieure à la crise précédente. Les rares études sur les APC soulèvent néanmoins quelques inquiétudes, notamment sur le risque de faire porter tout le poids des difficultés économiques d'une entreprise sur les salariés. Si certains y voient un instrument de « chantage à l'emploi », d'autres le considèrent au contraire comme un instrument idoine pour traverser une crise. Les expériences passées et étrangères montrent que le meilleur usage de ce type d'instrument alternatif au licenciement se fonde nécessairement sur un dialogue social de qualité.

## La nécessité des politiques industrielles volontaristes en temps de crise

En France et ailleurs, la pandémie de Covid-19 a douloureusement rappelé le poids du handicap laissé par cinquante années de désindustrialisation, mettant en évidence non seulement l'incapacité des acteurs publics et privés à fournir à la population du matériel médical et de protection mais également leur forte dépendance aux approvisionnements étrangers. La réponse gouvernementale à la crise a ainsi réaffirmé, par contraste, le rôle de la politique industrielle. Sur les 100 milliards du plan de relance français, plus d'un tiers s'adressent à l'industrie. Ce regain d'intérêt pour la question industrielle n'est pas totalement nouveau. Les crises servent souvent de déclencheur à des politiques industrielles volontaristes, dont la justification économique repose sur l'existence d'effets d'entraînement importants de l'industrie sur le reste de l'économie et sur sa forte contribution aux gains de productivité. L'État peut ainsi intervenir en encourageant la création de fonds visant à renforcer les fonds propres des entreprises industrielles, voire par des prises de participation dans les secteurs les plus sinistrés. Ce type de mesures publiques est particulièrement nécessaire en temps de crise pour soutenir les financements de projets rentables mais jugés risqués au moment de la reprise.

Les pouvoirs publics peuvent également intervenir via des programmes verticaux de R&D à forte composante industrielle et technologique. En effet, pour rester ou revenir à la frontière technologique, les économies doivent anticiper les nouvelles technologies ou les produits les plus prometteurs. À ce titre, un dispositif comme le programme d'investissements d'avenir (PIA) peut offrir un cadre favorable et une gouvernance adaptée au développement de projets technologiques ambitieux.

Si ces mesures n'ont rien d'une nouveauté, la crise du Covid-19 a mis en avant un autre type de mesures, plus transversales : les aides à la relocalisation d'activités industrielles. Parmi les principaux arguments avancés pour les justifier figure la volonté de réindustrialiser le pays. Si on définit la réindustrialisation comme l'augmentation de la part relative des emplois industriels dans l'emploi total, alors la relocalisation *stricto sensu* n'apparaît pas comme un moyen efficace de reconstituer le tissu industriel français. De nombreuses études ont montré que les quelques relocalisations plausibles concernent des activités qui sont automatisables et créent donc peu d'emplois directs. Dans ce contexte, le premier rôle des pouvoirs publics est d'assurer un cadre favorable aux entreprises industrielles, en améliorant leurs facteurs de compétitivité. En revanche, la relocalisation d'activités stratégiques ou de certains maillons de la chaîne de valeur constitue l'une des solutions à la vulnérabilité des chaînes de valeur mondiales.

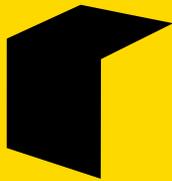


# Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui, par leur relecture attentive ou leur contribution écrite, m'ont permis de mener à bien ce travail.

Je remercie plus particulièrement Bernard Jullien (université de Bordeaux), Christian Pellet (Sextant), Philippe Portier (CFDT) et Joseph Puzo (Axon'Cable).

Un grand merci également à Vincent Charlet, délégué général de La Fabrique de l'industrie, et Thierry Weil, conseiller à La Fabrique de l'industrie, pour la richesse de nos échanges et leurs commentaires avisés.



<b>Préface</b>	<b>5</b>
<b>Résumé</b>	<b>9</b>
<b>Remerciements</b>	<b>13</b>
<b>Introduction</b>	<b>17</b>

## Chapitre 1

---

<b>Deux impératifs en temps de crise : sauver ce qui peut l'être et préparer l'avenir</b>	<b>21</b>
La crise du Covid-19: inédite par sa nature et son ampleur	21
Entre mesures d'urgence et plan de relance: le rôle central de l'État	26
Les politiques de relance budgétaire: débats et controverses	33

## Chapitre 2

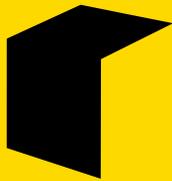
---

<b>Tirer parti des outils de flexibilité</b>	<b>37</b>
Le chômage partiel: une politique efficace de sauvegarde de l'emploi en temps de crise	37
Les accords d'entreprise, outils de gestion de crise ou de chantage à l'emploi?	46

## Chapitre 3

---

<b>La politique industrielle, comme réponse à la crise ?</b>	<b>59</b>
Le soutien à la capacité de financement des entreprises	60
Aider les entreprises face aux nouveaux défis	66
Les relocalisations, au-delà du paravent narratif	77
La relance par la demande: le cas du secteur automobile	88
<b>Conclusion - L'heure de la reconquête industrielle a-t-elle sonné ?</b>	<b>103</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>107</b>



# INTRODUCTION

---

D'aussi loin que l'on s'en souvienne, la crise économique et sociale faisant suite à la pandémie de Covid-19 est inédite en temps de paix, par sa nature et son ampleur. Depuis plus d'un an, les effets sanitaires et économiques de cette crise se font ressentir dans de nombreux pays. Elle a mis à mal des pans entiers de l'économie conduisant de nombreuses entreprises à une situation de quasi-arrêt et à une chute brutale de leur chiffre d'affaires. Avant même l'expansion de la crise sanitaire en Europe, le tissu industriel français s'est trouvé fragilisé, dès janvier 2020, par le délitement de ses chaînes d'approvisionnement. Très dépendantes des importations chinoises, certaines entreprises industrielles ont dû faire face à des ruptures d'approvisionnement qui ont affecté leur activité de production. Les mesures sanitaires, annoncées à la mi-mars 2020, auront totalement mis à l'arrêt la majorité des industriels français. Ces mêmes mesures ont conduit à une restriction des débouchés pour de nombreux secteurs industriels, au premier rang desquels figure le secteur aéronautique. Alors que l'histoire est ponctuée par des crises économiques liées à un choc d'offre ou de demande, la particularité de la pandémie de Covid-19 est de conjurer ces deux phénomènes.

Qu'elle soit financière, économique, sanitaire ou climatique, chaque crise affirme et légitime le rôle des pouvoirs publics. L'interventionnisme devient alors une évidence : qui oserait contester le bien-fondé du soutien aux entreprises en temps de crise ? Les mesures publiques engagées doivent répondre à un double défi : combattre la crise, en atténuant ses effets, et préparer l'avenir, en offrant les conditions de la reprise. La pandémie de Covid-19 a induit les mêmes obligations, comme en témoignent les plans d'urgence et de relance mis en œuvre en France. Face à l'ampleur de la crise économique et à la nécessité du confinement, des mesures de soutien ont été déployées dès le printemps 2020, parmi lesquelles l'activité partielle, les fonds de solidarité, les prêts garantis par l'État et les reports de cotisations sociales. Puis, le 3 septembre 2020, le Premier ministre Jean Castex appelait à la « consolidation et l'offensive » à travers un plan de relance économique baptisé France Relance. Cette seconde étape est cruciale pour éviter, d'une part, qu'un choc initialement transitoire ait des effets persistants et, d'autre part, que le pays ne se retrouve dans un choc asymétrique qui bénéficierait aux économies étrangères mieux soutenues.

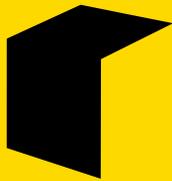
À la différence du plan de relance élaboré durant la Grande Récession de 2008-2009, France Relance présente la particularité de poursuivre des objectifs à la fois conjoncturels et structurels. Parmi les mesures structurelles annoncées, une grande partie s'adresse au secteur industriel.

La pandémie de Covid-19, plus encore que les crises précédentes, a fait brutalement prendre conscience de la désindustrialisation de la France, pourtant entamée depuis une cinquantaine d'années. Si elle est en partie une tendance historique liée aux gains de productivité, plus importants dans l'industrie qu'ailleurs, et à l'externalisation de certains services, la désindustrialisation est aussi la conséquence d'un problème de compétitivité. Ainsi, cette crise a provoqué des problèmes d'approvisionnement d'entreprises françaises fortement dépendantes des intrants étrangers et s'est traduite par une incapacité des acteurs publics et privés à fournir à la population des biens pourtant essentiels, comme les masques, les réactifs pour les tests PCR ou les respirateurs. En faisant de l'industrie l'un des piliers de son plan de relance, le gouvernement français a affiché sa volonté de rééquilibrer sa politique économique en faveur de ce secteur. Les mesures déployées couvrent des champs aussi vastes que le soutien à l'investissement, au développement des technologies vertes, à la numérisation des entreprises industrielles et à leur relocalisation.

L'objectif de cette note est de dresser un état des lieux des politiques publiques mises en œuvre en temps de crise, avec pour toile de fond la pandémie de Covid-19. Il s'agit en particulier de comprendre dans quelle mesure l'intervention publique est sollicitée pour surmonter une crise, quelle que soit l'appétence pour l'interventionnisme économique du gouvernement en place. Acteurs contracycliques, les pouvoirs publics sont en effet les seuls en mesure de sauver des pans entiers de l'économie des conséquences d'un choc transitoire. Plus encore, ils disposent, à travers une série d'instruments mis à la disposition des entreprises, d'une capacité de redressement et d'entraînement de l'économie. À cet égard, les politiques industrielles jouent un rôle majeur en influant directement sur les stratégies de développement des entreprises.

La présente note met globalement en lumière le fait que la France et ses partenaires européens ont su tirer des enseignements de la crise précédente. Elle est organisée en trois chapitres. Après avoir décrit l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises industrielles, le premier chapitre analyse la politique économique mise en œuvre dans un contexte de crise économique, en distinguant deux temps bien distincts : d'abord éteindre l'incendie en instaurant des mesures d'urgence, ensuite préparer l'avenir à travers un plan de relance adapté. Le deuxième chapitre s'intéresse plus particulièrement aux outils de flexibilité interne que les entreprises peuvent mobiliser en cas de choc transitoire, parmi

lesquels le chômage partiel et les accords de performance collective, dont la littérature économique permet de discuter l'efficacité. Enfin, le troisième chapitre montre comment la crise actuelle a provoqué, en France, un regain d'intérêt pour la politique industrielle, à travers le déploiement de mesures structurelles de soutien au secteur.



# CHAPITRE 1

---

## Deux impératifs en temps de crise : sauver ce qui peut l'être et préparer l'avenir

La crise du Covid-19 et les mesures de confinement qui en ont découlé ont eu un impact considérable sur le tissu industriel français. Il a été fragilisé par un choc inédit, à la fois d'offre et de demande, et différencié selon les secteurs d'activité. Avant les premières mesures de confinement, certains secteurs très exposés à la Chine faisaient déjà face au délitement des chaînes d'approvisionnement. Les mesures sanitaires, annoncées mi-mars 2020, auront totalement mis à l'arrêt la majorité des industriels français.

Si la crise du Covid-19 ne ressemble à aucune autre, les plans d'urgence puis de relance mis en œuvre à cette occasion ont un air de déjà-vu. En effet, une crise économique exige souvent de procéder en deux temps. Des mesures d'urgence sont d'abord instaurées par les pouvoirs publics pour éteindre l'incendie et éviter ainsi qu'il ne se propage à l'ensemble de l'économie. Ce n'est qu'après cette phase de sauvetage qu'il s'agit de prendre la mesure des conséquences de la crise, et d'y apporter les réponses les plus adaptées à travers un plan de relance.

### La crise du Covid-19 : inédite par sa nature et son ampleur

L'histoire est ponctuée de crises économiques, liées à un choc d'offre ou de demande. La crise du Covid-19 conjugue ces deux phénomènes.

Pour l'industrie française, les premiers effets du Covid-19 se sont fait ressentir dès le début de l'année 2020. En effet, les mesures sanitaires instaurées en janvier en Chine n'ont pas été sans conséquences sur les entreprises industrielles françaises. Selon les douanes françaises, la Chine est le deuxième fournisseur de la France avec un total de 49,9 milliards d'importations en 2018, soit 9,1% du total des importations. La France importe des produits chinois principalement dans les secteurs des composants informatiques et électroniques (30%), du textile (20%) et des équipements électriques et ménagers (11%). Les conséquences du choc d'offre chinois sur l'économie française s'expliquent moins par les tensions sur les produits finis que par celles qui impactent

les intrants. Selon une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP), les pays ont été exposés au ralentissement chinois, à la fois directement via leurs importations de produits intermédiaires et indirectement via la valeur ajoutée chinoise contenue dans d'autres intrants (Gerschel *et al.*, 2020). La perturbation des chaînes de valeur est à la mesure du poids que représente la Chine dans certains secteurs. La filière électronique a particulièrement été mise à mal par la pandémie. Très dépendante des importations chinoises, elle a dû faire face à des ruptures d'approvisionnement et était en situation de quasi-rupture d'offre dès le début du mois de mars 2020<sup>1</sup>. Selon une enquête du Snese (Syndicat national des entreprises de sous-traitance électronique) menée auprès de ses adhérents, 91 % d'entre eux ont rencontré des problèmes d'approvisionnement au début de l'année 2020 et 30 % envisageaient un arrêt de production<sup>2</sup>. Une rupture de la chaîne logistique dans la filière électronique peut avoir des conséquences sur l'ensemble de l'industrie. L'électronique est présente dans de nombreux produits, des voitures aux appareils médicaux, en passant par les lignes de production, les avions ou encore les grues autonomes dans les chantiers. Dans une économie mondialisée et fragmentée, toute perturbation dans la chaîne de production

affecte mécaniquement les étapes suivantes du processus de production, par un effet de cascade. La pénurie des semi-conducteurs, survenue début 2021 dans un contexte d'explosion de la demande pour les produits électroniques, a ainsi directement frappé les constructeurs automobiles français. Taïwan est le leader incontesté de toute la chaîne de valeur des semi-conducteurs. Très dépendants de l'entreprise TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company) – à l'origine de 70 % des circuits intégrés utilisés dans le secteur automobile<sup>3</sup> – Renault et PSA ont été contraints de stopper temporairement plusieurs chaînes de montage dans leurs usines, causant jusqu'à l'interruption totale de production de certains sites. Ainsi, l'intensité du choc dépend beaucoup de la capacité des entreprises à substituer d'autres fournisseurs aux producteurs chinois et à mobiliser des stocks. Lorsque le fournisseur est une filiale du même groupe que le client, cela réduit également les possibilités de substitution. Le cas de l'équipementier automobile Novares en offre une bonne illustration. La fermeture de ses sites de production de pièces en Chine a mis sous tension les autres sites européens. « Quand il manque une pièce d'un fournisseur, on ne sait pas l'acheter ailleurs », résume le patron de l'équipementier français<sup>4</sup>.

---

1. <https://www.usinenouvelle.com/article/le-coronavirus-met-les-chaines-d-approvisionnement-des-industriels-sous-haute-tension.N936044>

2. <https://www.usinenouvelle.com/editorial/face-au-coronavirus-la-filiere-electronique-francaise-veut-sortir-de-sa-dependance-vis-a-vis-de-la-chine.N934694>

3. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/automobile/renault-frappe-a-son-tour-par-la-penurie-de-semi-conducteurs-dans-automobile-1287923#xtor=CS1-3046>

4. <https://www.ouest-france.fr/economie/le-stress-d-un-equipementier-automobile-face-au-coronavirus-6780564>

Outre la perturbation des chaînes d'approvisionnement, le confinement décrété le 17 mars 2020 en France a entraîné l'arrêt de nombreuses entreprises industrielles. Elles ont en effet rencontré des difficultés à poursuivre leur activité dans le respect des mesures d'endiguement de l'épidémie. L'arrêt de la production chez les grands donneurs d'ordre a bloqué celle de leurs sous-traitants, et inversement. Ce sont donc des filières entières qui ont été affectées directement ou indirectement par les mesures sanitaires. C'est le cas, par exemple, de la filière automobile : Michelin ouvre le bal le 16 mars en fermant tous ses sites français, italiens et espagnols, suivi par PSA, Renault, Toyota et l'équipementier Valeo, qui ferment un à un leurs principaux sites de production<sup>5</sup>. Le 28 octobre 2020, un deuxième confinement est annoncé, avec des règles assouplies par rapport au précédent afin d'atténuer son impact sur l'activité des entreprises. Dans l'ensemble, les entreprises ont appris du premier confinement, notamment en matière d'organisation du travail : des protocoles ont été repensés, améliorés ou renforcés, pour que les entreprises soient mieux armées en cas de nouvelle vague ou de nouveau virus.

La Chine est davantage un fournisseur qu'un client pour l'industrie française ; la balance commerciale de la France vers la Chine est en effet structurellement déficitaire (voir figure 1.1). La Chine est malgré tout le septième client de la France avec 20,8 milliards d'exportations en 2018, soit 4,2 % de l'ensemble des exportations<sup>6</sup>. Le ralentissement de l'économie chinoise s'est donc matérialisé également, en France, par un choc négatif de demande. Certains secteurs industriels sont particulièrement dépendants de la demande chinoise. La France y exporte principalement des biens issus des secteurs de l'aéronautique (40%), du matériel électronique (17%), de la chimie (11%), des biens agricoles et agroalimentaires (11%). Les mesures de confinement imposées en Chine, et la baisse du tourisme qui en a découlé, ont eu des effets importants sur le secteur aéronautique. Leurs avions restant cloués au sol, les compagnies aériennes du monde entier ont accusé des pertes importantes : selon l'Association internationale du transport aérien (IATA), le trafic mondial a baissé de moitié entre 2019 et 2020 et les pertes devraient atteindre 100 milliards d'euros en 2020<sup>7</sup>. Par ricochet, les constructeurs aéronautiques ont fait face à de nombreux reports de livraison d'avions de la part des compagnies aériennes. C'est le cas d'Airbus,

---

5. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/automobile/en-direct-michelin-ouvre-le-bal-des-fermetures-dusines-a-cause-du-coronavirus-1185646>

6. Douanes françaises.

7. [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/11/25/covid-19-les-compagnies-aeriennes-essuient-100-milliards-d-euros-de-pertes-en-2020\\_6061058\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/11/25/covid-19-les-compagnies-aeriennes-essuient-100-milliards-d-euros-de-pertes-en-2020_6061058_3234.html)

qui a annoncé, dès le mois d'avril, l'arrêt temporaire de trois usines situées en Allemagne et aux États-Unis<sup>8</sup>. À moyen terme, les avions géants devraient être de moins en moins sollicités par les compagnies aériennes, qui ont besoin de flexibilité pour s'adapter à la demande. D'autres activités industrielles, à l'instar de la maintenance et de la réparation, ont également été fortement impactées par la baisse du trafic aérien et le retrait prématuré de vieux avions dont il est coûteux d'assurer l'entretien. L'arrivée de l'épidémie en Europe et aux États-Unis et la mise en place de mesures sanitaires n'auront fait que renforcer le choc de demande négatif déjà à l'œuvre. En France, la fermeture de la plupart des lieux de commerce n'a pas été sans conséquences sur l'activité de production. De nombreux secteurs ont souffert d'une restriction de leurs débouchés. Dans le secteur automobile, la fermeture des concessionnaires lors du premier confinement a provoqué l'arrêt des lignes de production. Dans un système à flux tendu où seules les voitures commandées sont produites, il devient difficile de maintenir la production sans augmenter les stocks. Durant le deuxième confinement,

le gouvernement français a donc autorisé le *click and collect* dans les concessions automobiles pour limiter le risque de mise à l'arrêt de l'appareil de production<sup>9</sup>. À l'inverse, d'autres secteurs, au premier rang desquels figure l'agroalimentaire, ont été contraints d'ajouter des lignes de production ou de réduire leurs gammes pour répondre au surplus de demande survenu lors des deux confinements.

Face à ce double choc d'offre et demande, l'industrie a donc été mise à rude épreuve en 2020. Selon une étude de l'Insee (Duc et Souquet, 2020), 26% des entreprises industrielles<sup>10</sup> ont suspendu leur activité lors du premier confinement<sup>11</sup>. Selon l'Insee (2020), la production industrielle du quatrième trimestre 2020 est inférieure de 3,8% à celle du même trimestre 2019. Au total, ce sont 57 500 emplois industriels qui ont été détruits entre 2019 et 2020, soit près de 2% des emplois du secteur. L'industrie a cependant été moins violemment affectée que certains secteurs des services, en particulier le tourisme, la restauration, l'hôtellerie et la culture.

---

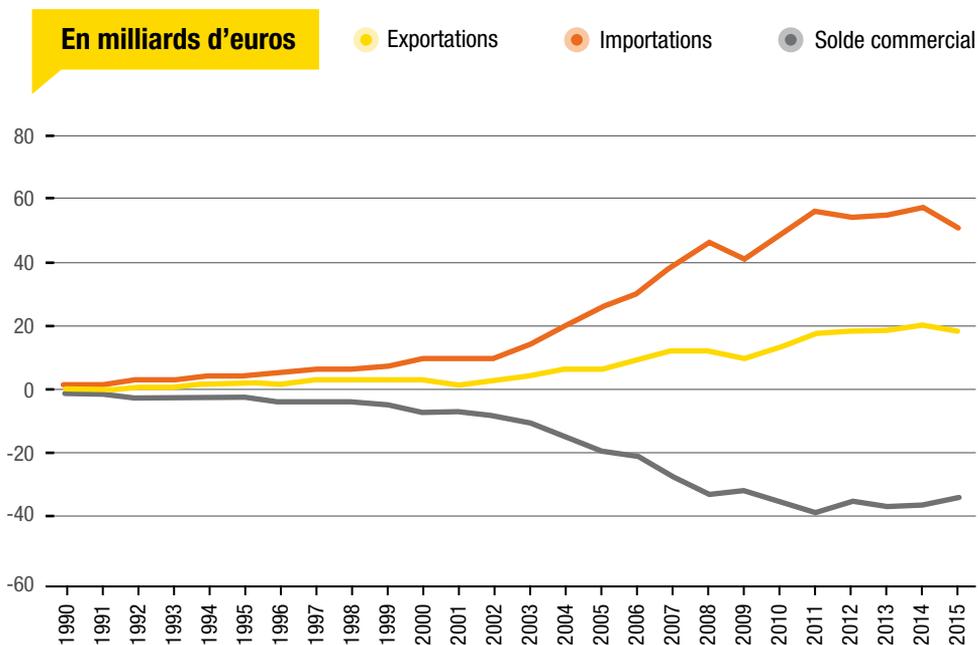
8. <https://www.usinenouvelle.com/article/touche-de-plein-fouet-par-la-crise-du-covid-19-airbus-reduit-d-un-tiers-sa-production-d-avions.N951761>

9. <https://www.usinenouvelle.com/article/exclusif-le-gouvernement-va-autoriser-le-click-and-collect-dans-les-concessions-automobiles.N1022234>

10. Ensemble de l'industrie, hors construction.

11. Ce taux est toutefois bien plus élevé encore dans les secteurs frappés par les mesures administratives (interdictions ou restrictions d'accueil du public). Les arrêts ont ainsi surtout affecté les entreprises de la restauration (87%), de l'hébergement (68%), des services à la personne (56%) et des activités culturelles et récréatives (56%).

**Figure 1.1. Évolution du déficit commercial de la France face à la Chine**



Source : OCDE (Stan).

- Gerschel E., Martinez A., Méjean I. (2020), « Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationales : le cas du coronavirus », Institut des politiques publiques, n° 53.
- Grigolon L., Leheyda N., Verboven F. (2016), « Scrapping subsidies during the financial crisis. Evidence from Europe », *International Journal of Industrial Organization*, Elsevier, vol. 44 (C), 41-59.
- Guillou S., Lallement R., Mini C. (2018), « L'investissement des entreprises françaises est-il efficace ? », Paris, Presses des Mines.
- Guillou S., Mini C. (2019), « À la recherche de l'immatériel : comprendre l'investissement de l'industrie française », Paris, Presses des Mines.
- Hadjibeyli B., Roulleau G., Bauer A. (2021), « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », *Trésor-Éco*, n° 282, avril.
- Hijzen, A., Venn D. (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 115, Éditions OCDE, Paris.
- Insee (2012), « La fièvre tombe, le rétablissement sera lent », Note de conjoncture, mars.
- Insee (2019), « Le "made in France" : 81 % de la consommation totale des ménages, mais 36 % seulement de celle des biens manufacturés », *Insee Première*, n° 1756, juin.
- Jaravel X., Méjean I. (2021), « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 64, avril.
- Jean S., Vicard V. (2020), « Relocaliser, réindustrialiser : dans quels buts ? », La Lettre du CEPPII, n° 410, septembre.
- Juppé A., Rocard M. (2009), « Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national », remis au président de la République Nicolas Sarkozy.
- Kramarz F., Senftleben C., Spitz-Oener A., Zwiener H. (2012), « Les mutations du marché du travail allemand », CAE, Rapport n° 102.
- Martin P., Pisani-Ferry J., Ragot X. (2020), « Une stratégie économique face à la crise », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 57, juillet.
- Martin P. et Trannoy A. (2020), « Les impôts sur (ou contre) la production », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 53, juin.
- Mouhoud E.M. (2017), *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, La Découverte.
- Müller A., Heimeshoff U. (2013), « Evaluating the causal effects of cash-for-clunkers programs in selected countries: success or failure? », Conference Paper.
- OCDE (2010), « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010. Sortir de la crise de l'emploi », Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017), «Evaluating publicly supported credit guarantee programmes for SMEs», [www.oecd.org/finance/Evaluating-Publicly-Supported-Credit-Guarantee-Programmes-for-SMEs.pdf](http://www.oecd.org/finance/Evaluating-Publicly-Supported-Credit-Guarantee-Programmes-for-SMEs.pdf)

OFCE (2020), «Évaluation de l'impact économique de la pandémie de Covid-19 et des mesures de confinement sur l'économie mondiale en avril 2020», *Policy Brief*, n° 69, juin.

Oseo (2012), «Bilan 2011, Perspectives 2012», Dossier de presse.

PwC Strategy, CNA (2020), «Relocalisation des achats stratégiques. Restitution du partenariat PwC-CNA», juillet.

Sautard R., Tazi A., Thubin C. (2014), «Quel positionnement “hors-prix” de la France parmi les économies avancées ?», *Trésor-Éco*, n° 122, janvier.

Sénat (2020), «Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)», Rapport général du Sénat, n° 138, tome 3, annexe 17, novembre.

Tall A. (2020), «Dialogue social et performance : une étude sur données d'entreprises françaises», *Dares*, Document d'études, n° 240, septembre.

Zapf I. (2011), «Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité», *Regards sur l'économie allemande*, n° 101, 25-31.

## Les membres du conseil d'orientation de La Fabrique

La Fabrique s'est entourée d'un conseil d'orientation, garant de la qualité de ses productions et de l'équilibre des points de vue exprimés. Les membres du conseil y participent à titre personnel et n'engagent pas les entreprises ou institutions auxquelles ils appartiennent. Leur participation n'implique pas adhésion à l'ensemble des messages, résultats ou conclusions portés par La Fabrique de l'industrie.

À la date du 1<sup>er</sup> juin 2021, il est composé de :

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

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

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

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

Laurent BATAILLE, PDG de Poclain Hydraulics Industrie,

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

Laurent BIGORGNE, directeur de l'Institut Montaigne, Serge BRU, représentant de la CFTC au bureau du Conseil national de l'industrie,

Pierre-André de CHALENDAR, président du groupe Saint-Gobain, co-président de La Fabrique de l'industrie,

Benjamin CORIAT, Professeur Université Sorbonne Paris Nord (Paris 13),

Joël DECAILLON, vice-président de Bridge (Bâtir le renouveau industriel sur la démocratie et le génie écologique),

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

Elizabeth DUCOTTET, PDG de Thuasne,

Xavier DUPORTET, cofondateur et CEO de Eligo Biosciences,

Pierre DUQUESNE, ambassadeur, chargé de la coordination du soutien international au Liban,

Philippe ESCANDE, éditorialiste économique au quotidien Le Monde,

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

Denis FERRAND, directeur général de Rexecode,

Jean-Pierre FINE, Secrétaire général de l'UIMM

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

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

Pascal GATEAUD, ancien rédacteur en chef de l'Usine Nouvelle

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

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

Éric KELLER, secrétaire fédéral de la fédération FO Métaux,

Élisabeth KLEIN, dirigeante de CFT Industrie,

Dorothee KOHLER, directeur général de KOHLER C&C,

Gilles KOLÉDA, directeur scientifique d'Érasme-Seuréco,

Marie-José KOTLICKI, membre du Conseil économique, social et environnemental, ancienne secrétaire générale chez UGICT-CGT,

Éric LABAYE, président de l'École polytechnique,

Jean-Yves LAMBERT, président de Elbi France, Emmanuel LECHYPRE, éditorialiste à BFM TV et BFM Business,

Fanny LÉTIER, co-fondatrice de GENEIO Capital Entrepreneur,

Olivier LLUANSI, associé à Strategy& PWC,

Antonio MOLINA, président du groupe Mäder,

Philippe MUTRICY, directeur de l'évaluation, des études et de la prospective de Bpifrance,

Christian PEUGEOT, président de l'Organisation Internationale des Constructeurs Automobiles,

Florence POIVEY, présidente de la fondation du CNAM,

Philippe PORTIER, secrétaire national de la CFDT,

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

Didier POURQUERY, fondateur de la version française de The Conversation et ancien directeur de la rédaction,

Joseph PUZO, président d'AXON'CABLE SAS,

Xavier RAGOT, président de l'OFCE,

Frédéric SAINT-GEOURS, vice-président du conseil d'administration de la SNCF,

Ulrike STEINHORST, présidente de Nuria Conseil,

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

Dominique VERNAY, vice-président de l'Académie des technologies,

Jean-Marc VITTORI, éditorialiste au quotidien Les Echos.

# Dernières parutions

## dans la collection Les Notes de La Fabrique

---

*Accélérateurs de croissance pour PME : build-up et alliances,*  
Paris, Presse des Mines, 2018.

*Organisation et compétences dans l'usine du futur. Vers un design du travail ?,*  
Paris, Presse des Mines, 2019.

*La France est-elle exposée au risque protectionniste ?,*  
Paris, Presse des Mines, 2019.

*L'étonnante disparité des territoires industriels.*  
*Comprendre la performance et le déclin,* Paris, Presse des Mines, 2019.

*À la recherche de l'immatériel : comprendre l'investissement*  
*de l'industrie française,* Paris, Presse des Mines, 2019.

*Au-delà de l'entreprise libérée. Enquête sur l'autonomie et ses contraintes,*  
Paris, Presse des Mines, 2020.

*Quand le carbone coûtera cher,* Paris, Presse des Mines, 2020.

*Ces territoires qui cherchent à se réindustrialiser,* Paris, Presse des Mines, 2021.

*Le travail à distance dessine-t-il le futur du travail ?,*  
Paris, Presse des Mines, 2021.

# À la recherche de la résilience industrielle

## Les pouvoirs publics face à la crise

La crise du Covid-19, tout comme celles qui l'ont précédée, révèle l'importance stratégique de l'action publique pour garantir la résilience de l'économie en période de récession. Les pouvoirs publics procèdent généralement en deux temps bien distincts : d'abord éteindre l'incendie en instaurant des mesures d'urgence, ensuite préparer l'avenir à travers un plan de relance adapté. C'est de cette palette d'outils, mis à la disposition des entreprises, que dépendra notamment la capacité de notre industrie à rebondir.

À la lumière des spécificités de la crise actuelle, inédite par sa nature et son ampleur, cet ouvrage décortique les différentes politiques publiques mises en œuvre pour en limiter les dommages, sur l'économie en général et l'industrie en particulier. Il montre ainsi comment la crise a donné un nouveau souffle à l'idée de politique industrielle. Aux antipodes du «laisser faire» parfois tant vanté, la réponse gouvernementale française a mis l'accent sur le soutien à l'investissement, à l'innovation et même aux relocalisations.

Ce travail s'adresse aux responsables industriels, décideurs publics, chercheurs et étudiants désireux de mieux cerner les enjeux et les objectifs des politiques publiques mises en œuvre en temps de crise.

**Sonia Bellit** est docteure en sciences économiques et cheffe de projet à La Fabrique de l'industrie. Ses recherches portent sur l'emploi, les politiques industrielles et l'industrie du futur.