

Concours externe 2023

Epreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie, note : 16/20

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

La hausse récente des prix de l'énergie, due à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, n'est qu'un facteur conjoncturel n'expliquant pas la chute de la balance commerciale française depuis les années 1970, pour atteindre - 164 Md€ en 2022.

Cette balance mesure l'écart entre les exportations de biens françaises et les importations : elle ne donne donc pas une vision complète de la balance du commerce extérieur, qui prend également en compte les ventes de services (excédentaires de 70 Md€ en 2022). Il pourrait être tentant d'en conclure que la France est, du fait de multiples avantages comparatifs, plus adaptée à être une économie de services et que le déclin de ses secteurs primaire et secondaire est inévitable. Le modèle Stolper-Samuelson prédit un tel déclin du fait de l'ouverture de la France au commerce international, qui tendrait à pousser à l'exportation et au développement du facteur abondant (les services, en France) et l'importation du facteur rare (les biens) par des économies plus industrielles aux coûts de production plus bas.

Ce fatalisme nuirait pourtant gravement à la croissance, l'emploi et la résilience de l'économie française. L'emploi industriel, pour commencer représente toujours 14% de l'emploi total en France (Euractiv, 2020), et ce secteur contribue plus que proportionnellement à la R&D française (DG Trésor, 2010, La désindustrialisation en France). En outre, une économie reposant fortement sur ses exportations est une économie fragile, en raison de deux facteurs. D'une part, la banque centrale doit être capable de fournir en devises étrangères les importateurs et créanciers étrangers, ce qui lui impose de constituer des réserves de change de plus en plus importantes pour compenser la hausse du déficit commercial, et crée un risque d'instabilité financière. D'autre part, dans un contexte d'instabilité géopolitique, une trop forte dépendance de la France à l'égard d'économies étrangères peu fiables, qui risquent de rationner ou couper leur production peut conduire à des pénuries ou des hausses de prix insoutenables pour les ménages et les entreprises.

L'intervention de l'Etat paraît alors nécessaire pour corriger le désavantage comparatif de la France dans la plupart des secteurs industriels et ainsi assurer la stabilité et la croissance économiques. Il fait toutefois face à de nombreux enjeux du fait de la dégradation forte de la compétitivité - prix et hors prix de la France dans le commerce international, au cours des 20 dernières années tout particulièrement (Cour des comptes, 2022, Les dispositifs de soutien à l'exportation).

Dès lors, par quels leviers le déficit commercial français peut-il être redressé ?

La détérioration structurelle de la balance commerciale française, aggravée par des facteurs conjoncturels, doit être corrigée afin d'assurer la stabilité de l'emploi, de la croissance, de la productivité et du système financier (I). Le redressement des exportations doit passer par un

renforcement des politiques d'aide à l'industrie et l'exportation, une baisse des coûts de production et une amélioration de la compétitivité hors-prix (II).

*
* *

Le déclin structurel des exportations depuis les années 1970 a été exacerbé par des facteurs conjoncturels (A).

Des éléments conjoncturels ont contribué à la détérioration de la balance commerciale.

Tout d'abord, la hausse des prix de l'électricité, du gaz et du pétrole a lourdement pesé sur les coûts de production des entreprises françaises, qui les ont presque intégralement retransmis sur les prix. Cette hausse des coûts s'agrège à chaque étape de production, entraînant une hausse totale des coûts de 20% pour le secteur agro-alimentaire notamment (CAE, 2023, Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation). Principalement due à l'invasion de l'Ukraine et aux sanctions commerciales européennes qui ont suivi, elle a été aggravée par les mouvements sociaux de mars 2023 (CAE 2023) ainsi que par la fermeture temporaire de réacteurs nucléaires, dont la réouverture prochaine doit permettre à la production d'électricité de redevenir excédentaire.

La pandémie de Covid-19 a également eu un effet négatif à la fois sur les besoins d'importation français et les débouchés des exportations. L'année 2020 a ainsi été marquée par une forte hausse des exportations due au besoin nouveau de matériel médico-sanitaire et la paralysie d'une partie de l'appareil productif, tandis que les exportations dans certains secteurs clés (aéronautique notamment) ou vers certains marchés (comme la Chine, fermée aux importations du fait de la politique Zéro covid) a chuté.

L'instabilité géopolitique a cependant eu un effet ambigu sur la performance commerciale française. Si les prix de l'énergie ont explosé, les exportations de produits agricoles et de l'industrie agroalimentaires étaient excédentaires à hauteur de 4,8 et 5,6 Md€ en 2022 du fait de la diminution des exportations russes et ukrainiennes et la hausse de 52% des prix de certaines matières premières agricoles en 2022 (DG Trésor, 2022). Par ailleurs, l'incertitude entourant la situation de Taïwan ou de la Russie a entraîné une hausse de 29% de la demande d'espace industriel en Europe et favorisé le « reshoring » (Cushman et Wakefield, 2023).

Cependant, le déclin de la performance commerciale française repose principalement sur des facteurs structurels.

Tout d'abord, l'industrie française est caractérisée par une faible compétitivité hors prix qui l'empêche de préserver ses parts du marché. Si le secteur du luxe a su fortement se différencier horizontalement et peut imposer des prix 7 fois supérieurs à marchandise de qualité égale, le reste de l'industrie a globalement perdu des parts de marché (DG Trésor, 2014).

De plus, la compétitivité-prix de la France est dégradée par 3 éléments. La forte dépendance de la France pour l'approvisionnement en certaines matières premières la rend plus sensible aux chocs de prix et rend l'énergie 3 à 4 fois plus chère pour les entreprises qu'aux Etats-Unis, où la production de gaz de schiste a redressé la balance commerciale (George Rachman, Financial Times, 2023). La dépendance croissante de l'UE pour se procurer certains intrants est également répercutée sur ses coûts de production. Si l'UE produisait 40% des semi-conducteurs mondiaux en 1990, elle n'en fournit plus que 9 % aujourd'hui. En outre, une monnaie surévaluée pour la France renchérit ses exportations : l'euro serait ainsi 7% trop élevé par rapport à son niveau d'équilibre naturel en France (Patrick Arthus, 2011), tandis qu'il serait sous-évalué pour l'Allemagne, lui donnant un avantage comparatif. Enfin, la compétitivité-prix est entravée par des coûts salariaux unitaires trop élevés, dus à la fois à une fiscalité du travail importante et un déclin de la productivité, de 1,2% en 2022 (Banque de France, 2023). Or la France ne peut concurrencer la compétitivité-prix des pays émergents, une concurrence qui serait à l'origine de 40% des destructions d'emplois industriels en France (DG Trésor, 2020, la désindustrialisation en France).

Par ailleurs, certaines caractéristiques de l'économie française nuisent à sa performance commerciale. D'une part, le nombre important de multinationales françaises recourant à la délocalisation a un effet ambigu sur la performance commerciale : si elle peut l'améliorer en diminuant

les coûts de la chaîne de production, elle a tendu depuis les années 2000 à la détériorer en transformant des exportations en importations ([Cotterlaz et al, 2021](#)). D'autre part, les politiques expansionnistes visant à développer la demande interne, menées par la France entre 1999 et 2007, auraient contribué à une réorientation de l'activité domestique vers les services et une hausse des importations, plus compétitives, là où la politique de compression de la demande interne en Allemagne sur la même période aurait poussé les entreprises à améliorer leur productivité et chercher de nouveaux débouchés à l'étranger ([Grekon et ..., 2022](#)).

*

Le redressement de la balance commerciale est pourtant crucial pour la hausse de la croissance, de l'emploi et la stabilité financière, appelant à une intervention de l'Etat afin de corriger ce déséquilibre (B).

La croissance, pour commencer, repose en partie sur le maintien d'une industrie active et compétitive. D'un côté, elle joue un rôle proportionnellement plus fort que les autres secteurs dans les gains de productivité et la R&D, tout en contribuant davantage à la création de valeur : chaque unité dépensée pour produire un avion par exemple génère 7 unités de valeurs ajoutée pour l'économie française du fait des multiples intrants nécessaires dans ce secteur. D'un autre côté, le maintien des secteurs primaire et secondaire est essentiel pour la résilience de l'économie face aux chocs externes : or la France serait totalement dépendante de l'étranger pour se fournir 139 produits critiques, dont près de 50% viennent de Chine ([DG Trésor 2020](#)).

Le maintien de l'industrie est également essentiel à la préservation de l'emploi : ce secteur fournit aujourd'hui 14% de l'emploi en France ([Euractiv, 2020](#)). De surcroît, l'industrie fournit un travail stable à la classe moyenne et empêche ainsi la précarisation du travail, agissant comme une politique de lutte contre les inégalités ([Rodrick, 2015, L'impératif industriel](#)).

Enfin, le déséquilibre commercial contribue à l'instabilité financière. D'autre part, il impose la constitution d'importantes réserves de change, dont la taille n'est parfois pas proportionnée au risque en cas d'endettement important envers l'étranger : le [défaut du Ghana en janvier 2023](#) était partiellement dû à la dévaluation de la monnaie locale par rapport à sa dette en dollars et des réserves incomplètes. D'autre part, le déséquilibre commercial avant 2008 a contribué à l'accumulation d'excédents de liquidité sur le marché américain et une augmentation parallèle de la prise de risque face à l'abondance de capitaux, participant à l'éclatement de la crise financière ([Taylor, 2012](#)).

Il importe dès lors que l'Etat intervienne pour corriger le déficit commercial, devenu trop important pour être soutenable.

*

* *

Le redressement des exportations doit passer par un renforcement des politiques de soutien à l'industrie, l'innovation et l'exportation, une baisse des coûts de production et une amélioration de la compétitivité hors-prix (I).

Les politiques industrielles d'aide à l'exportation et de baisse des coûts de production souffrent de défauts d'efficacité et de coordination (A).

Les politiques industrielles françaises et européennes, en dépit d'un renforcement récent, font face à un éclatement des acteurs, un manque d'investissement productif et un déficit de compétences humaines. Des mesures récentes à l'échelle française comme européenne ont montré une réelle ambition en faveur de la relocalisation et la modernisation de l'industrie. En France, le lancement du quatrième PIA, en parallèle de l'allocation de 600 M€ à la relocalisation et la compétitivité industrielle dans le cadre du plan France 2030, a illustré ce mouvement. A l'échelle européenne, l'assouplissement du cadre des aides d'Etat sous la forme d'un cadre de crise et de transition pérennisé le 8 mars 2023 et la multiplication des PIIEC (comme celui sur les semi-conducteurs annoncé le 27 juillet 2023) montre une volonté inédite de soutien à l'industrie. La France est également le pays européen le plus généreux fiscalement à l'égard de l'innovation via le crédit d'impôt recherche (et le crédit d'impôt innovation), qui subventionne 30% de la première tranche des 200 M€ de dépenses de R&D, encourageant ainsi la différenciation horizontale et la compétitivité hors-prix des entreprises. Cependant, ces programmes

sont comparativement modestes face au programme Made in China par exemple, qui attribue 100 Md\$ à la seule province de Guangdong pour la recherche et le développement industriel. Ils sont également peu coordonnés : l'IGF note ainsi un éclatement des acteurs soutenant l'industrie ainsi que la mise à l'écart des acteurs des services industriels (IGE, 2022, Accompagner et favoriser le développement des services industriels). Le même rapport note également un déficit important de main d'œuvre industrielle qualifiée et non qualifiée : la branche de la chimie industrielle par exemple devra pourvoir 100 000 emplois dans les 5 prochaines années.

En outre, malgré d'importants efforts effectués en la matière, la politique de baisse des coûts de production n'est pas parvenue à rendre sa compétitivité-prix à l'industrie. Le CICE, pérennisé sous la forme d'une exonération de cotisations patronales en 2019, tout comme la baisse des cotisations salariales effectuée par le Pacte de responsabilité et de solidarité de 2014, ont certes fait baissé les CSU. De même, la suppression de la CVAE à horizon 2025 et la division par 2 du montant de la CFE pour les entreprises industrielles en 2021 devraient diminuer les coûts de production de 16 et 4 Md€, de manière pérenne. Cependant, la fiscalité des entreprises demeure lourde en France et pénalise particulièrement l'industrie : la C3S agit ainsi comme une taxe à l'exportation pour les entreprises (CAE, 2019, Des impôts sur ou contre la production ?).

Enfin, les dispositifs d'aide à l'exportation, qui représentaient tout de même 64 Md€ en 2021 (Cour des comptes, 2022, Les dispositifs de soutien à l'exportation), sont trop éparpillés et mal connus. Le financement de l'exportation est ainsi assuré autant par BPI France, le Trésor (avec notamment les Prêts du Trésor) ou la Banque de France, tandis que qu'elle est accompagnée autant par le Conseil supérieur à l'exportation, le Conseil national de l'industrie, les ambassades, Business France ou les Chambres de commerce à l'international.

*

Une nationalisation et une meilleure coordination de ces dispositifs permettrait de renforcer la compétitivité-prix et hors-prix des exportations françaises (B).

Tout d'abord, la politique industrielle française doit investir de manière massive et plus ciblée pour rétablir la productivité industrielle. La France présenterait tout particulièrement un déficit en matière de robotisation : son industrie compte 133 robots pour 20000 travailleurs contre 172 en Espagne ou 303 en Allemagne (Fédération internationale de la robotique, 2018). Des investissements en matière d'intelligence artificielle seraient également souhaitables au vu de la hausse de productivité engendrée dans ce secteur par cette technologie, et pourraient viser des cellules de recherche spécialisées dans les universités qui coopéreraient avec les entreprises (Rapport Villani, 2018). En revanche, la dépense en faveur de l'innovation paraît mal ciblée : l'effet d'entraînement du CIR est ainsi beaucoup plus fort pour les PME que les grandes entreprises (Akima et al, 2022) ; 100 000 € de CIR conduisent au dépôt de 2,5 fois plus de brevets pour une PME qu'une GE. Il serait donc plus efficient de plafonner le CIR à 20 M€ au lieu de 100 et d'augmenter son taux de subventionnement de 30 à 42% (Guadaluppe et al, CAE, 2022). Un investissement dans le capital humain en matière industrielle s'impose également : investir dans les filières techniques et scientifiques du supérieur, dans la continuité de la réforme du lycée professionnel, permettrait d'améliorer substantiellement la productivité des travailleurs tout en répondant aux besoins de main d'œuvre (Fack et Huillery, 2021).

En outre les coûts de production, toujours trop élevés par rapport à nos voisins, pourraient être abaissés. La C3S, impôt toxique par excellence, pourrait être supprimé et compensée par la baisse de la dépense en faveur du CIR et la remontée limitée des VLC industrielles. La fiscalité des entreprises pourrait également être rendue plus compétitive par la réalisation du pilier 2 du BEPS, qui prévoit la taxation des bénéfices des entreprises à hauteur d'au moins 15%, comme s'y étaient engagés 136 pays au G20 de Rome en 2021.

Par ailleurs, une meilleure coordination des acteurs de l'aide à l'industrie et l'exportation amélioreront la lisibilité et l'efficacité de ces dispositifs. L'IGF propose ainsi d'intégrer les représentants des services industriels au CNI et au CSE, et de développer la coopération entre le MESR et les programmes de recherche industriels, dans l'esprit du programme Industrie 4.0 allemand (IGE, 2022). La Cour des comptes préconise de même un regroupement des dispositifs d'aide à l'exportation au sein d'une structure de consultation commune ainsi que l'installation d'un guichet numérique unique (CdC, 2022).

*

* *

La détérioration du solde commercial français résulte d'une baisse de sa compétitivité-prix et hors-prix face à la compétition croissante des pays émergents, mais aussi de facteurs plus conjoncturels liés à la guerre en Ukraine et à la pandémie de Covid-19. L'industrie doit pourtant impérativement être maintenue au vu de son rôle crucial dans la croissance, la stabilité financière, la productivité et la résilience françaises. Un renforcement et une rationalisation des nombreux dispositifs d'aide à l'industrie, à l'innovation, à l'exportation et la continuation de la baisse des coûts de production participeraient dès lors à différencier horizontalement et verticalement les exportations françaises.