



SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « LA PERTE DE SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET L'ATTEINTE AUX INDUSTRIES STRATÉGIQUES »

Le recul de l'industrie dans l'économie nationale est un phénomène ancien. Ces dernières années, certains indicateurs ont suscité un débat sur une moindre dégradation de la situation, voire d'une embellie relative. Toutefois, depuis plusieurs mois, les annonces de plans sociaux se multiplient dans l'industrie française.

Depuis octobre 2024, les fermetures de sites sont à nouveau plus nombreuses que les ouvertures, et l'on apprend la vente à des investisseurs étrangers d'activités essentielles aux besoins de la population ou l'abandon de projets pourtant activement encouragés par l'État. En touchant même des secteurs considérés comme stratégiques pour la santé, la défense, la transition énergétique, ces évolutions menacent la souveraineté industrielle de la France.

En amont de la séance publique, les rapporteurs ont auditionné près d'une vingtaine d'entreprises, syndicats, chercheurs et acteurs publics afin d'entendre leurs analyses de la situation et leurs recommandations pour y remédier.

Pleinement conscients de la situation, les rapporteurs appellent à trouver rapidement des réponses efficaces pour enrayer le décrochage de nos industries et protéger les activités stratégiques.

Henri Alfandari
Rapporteur



Horizons indépendants
Député d'Indre-et-Loire

Karim Benbrahim
Rapporteur



Socialistes et apparentés
Député de Loire-Atlantique

Matthias Tavel
Rapporteur



La France insoumise-NFP
Député de Loire-Atlantique

I. UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE DES ENJEUX DE SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE

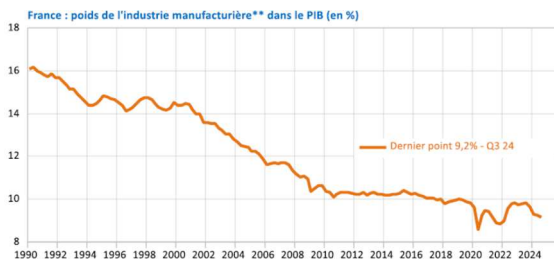
A. Un déclin industriel français ancien

Selon l'Insee, en 2022, l'industrie française rassemblait 301 095 entreprises, réalisant un chiffre d'affaires de 1 528 milliards d'euros (Md€), 324 Md€ de valeur ajoutée et générant 70 % des exportations françaises. En 2023, 3,3 millions de personnes y occupaient un emploi salarié (avec l'intérim).

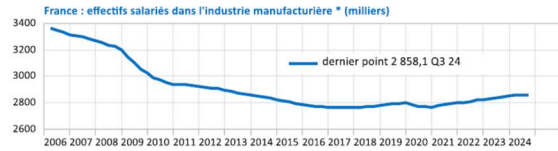
Malgré l'importance de ces chiffres, **la part de l'industrie dans l'économie française a fortement reculé** ces dernières décennies : alors qu'elle représentait 30 % du total des emplois en 1975, elle n'en représentait plus que 11,2 % en 2023 (en ETP). Sur la même période, sa part dans le produit intérieur brut (PIB) a diminué de 21,8 % à 10,7 %, alors qu'elle s'établit encore à 21,9 % du PIB en Allemagne.

Ce déclin a essentiellement concerné l'industrie manufacturière, qui représente autour de 85 % du secteur industriel en matière de salariés, de valeur ajoutée et de chiffres d'affaires (à côté des industries extractives, de l'énergie, de l'eau et des déchets).

Elle est ainsi passée d'un peu plus de 16 % du PIB en 1990 à 9,2 % au 3^{ème} trimestre 2024.

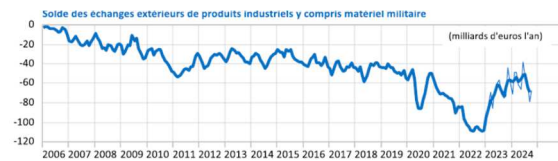


De même, la remontée de ses effectifs salariés à partir de 2018 n'a pas permis de rattraper les destructions d'emplois des précédentes décennies, ni d'amorcer une remontée de l'emploi industriel en part de l'emploi total.



Dans sa globalité, l'industrie a perdu 2,2 millions d'emplois salariés depuis 1975.

Ce recul se traduit en outre par **une forte dégradation du solde des échanges extérieurs de produits industriels** : il était presque à l'équilibre en 2006 mais s'est significativement dégradé ensuite, pour atteindre – 67,3 Md€ en tendance annuelle en octobre 2024.



Sources : Douanes, Rexecode.

La France reste le 3^{ème} acteur industriel en Europe et conserve d'importants atouts : un tissu de petites et moyennes entreprises dynamiques, des champions dans l'agroalimentaire, le luxe, l'aéronautique, la construction navale, ou encore la santé, des infrastructures de qualité et des savoir-faire dans des technologies de pointe, ainsi qu'une électricité décarbonée – et à prix compétitif jusqu'en 2021.

Toutefois, la multiplication des délocalisations et cessations d'activités depuis les années 1990 ont rendu la France, et l'Europe en général, dépendantes de chaînes de production extra-européennes.

B. La révélation des dépendances et des fragilités européennes et françaises

Les États européens doivent en effet importer non seulement des matières premières mais aussi des biens intermédiaires depuis l'étranger, souvent hors de l'Union européenne, pour leur propre production industrielle.

Pour sa part, la production industrielle française inclut directement 39 % d'intrants étrangers (dont plus de la moitié provient cependant de pays de l'Union).

Un choc, d'ordre sanitaire, climatique ou géopolitique (droits de douane par ex.), est alors susceptible de rompre leurs chaînes d'approvisionnement.

La crise sanitaire de 2020-2021 a ainsi révélé les risques liés à la délocalisation de l'industrie pharmaceutique. Selon l'Agence européenne des médicaments (EMA), en 2017, près de 40 % des médicaments finis commercialisés dans l'Union européenne provenaient de pays tiers, et environ 80 % des principes actifs des médicaments passés dans le domaine public étaient produits en Inde et en Chine. En France, la part des médicaments produits sur le territoire ne dépassait pas le tiers, après avoir été le premier producteur industriel pharmaceutique d'Europe.

La double transition écologique et numérique est venue exacerber ces dépendances, engendrant une forte demande en métaux rares ainsi qu'en composants technologiques complexes, comme les batteries et les semi-conducteurs, peu ou pas produits en Europe. Les goulots d'étranglement créés par la crise sanitaire ont notamment montré la forte dépendance mondiale à Taïwan, qui assure 65 % des capacités mondiales de fonderie des semi-conducteurs. En aggravant les tensions sur les approvisionnements en énergie, le conflit en Ukraine a, pour sa part, montré la dépendance encore importante des économies européennes aux énergies fossiles importées, et l'impératif d'un développement plus rapide des énergies de substitution.

Ces crises ont imposé dans le débat public le besoin de retrouver une certaine maîtrise des chaînes de production et d'approvisionnement.

C. Des mesures pour inverser la situation

1. Les politiques françaises de relance de l'industrie

La souveraineté industrielle est une thématique majeure des politiques menées

ces dix dernières années, avec en objectifs de fond ceux de recréer des emplois et d'améliorer la balance commerciale.

À ce titre, différentes mesures ont été prises au nom de la **réindustrialisation de la France et de la relocalisation des productions industrielles**, notamment dans les secteurs stratégiques, en utilisant différents leviers :

– **le renforcement de la compétitivité** des industries nationales.

S'agissant des cotisations sociales et patronales et des impôts, les exonérations de cotisations sociales pour les employeurs ont quasiment doublé depuis 2017. Ces baisses sont la contrepartie de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Aujourd'hui, le coût du travail des industries françaises est inférieur à celui des entreprises allemandes.

Parallèlement, l'industrie a vu ses impôts de production baisser de 5,6 Md€ sur la même période.

Enfin, les industries énérgo-intensives bénéficient d'aides spécifiques pour atténuer le coût de l'énergie, contribuant à lutter contre les risques de « fuites de carbone » : taux réduits d'accise sur l'électricité, remboursement d'une partie du coût du système européen d'échanges de quotas carbone ou SEQE (la compensation carbone), etc. Ce système du SEQE inquiète néanmoins les décideurs industriels quant à son applicabilité et à ses conséquences en matière de concurrence internationale à l'export.

En termes d'innovation, outre l'allègement fiscal que représente le crédit d'impôt recherche ([CIR] – 7,7 Md€ prévus au total en 2025), les 100 Md€ du plan France Relance de 2020, puis les 54 Md€ (ramenés à 30 Md€) du plan France 2030 de 2021 soutiennent le développement de l'innovation et l'accompagnement des acteurs émergents du laboratoire à l'usine à travers les investissements dans des

projets d'avenir (IA, industrie 4.0, technologies vertes) ;

– ***l'accompagnement des transitions.*** Ces plans d'investissements participent également au financement des très grands projets industriels de décarbonation des sites soumis au SEQE.

Par ailleurs, les industries peuvent bénéficier des financements (prêts ou investissements directs) et des expertises de Bpifrance pour leurs projets de croissance et de transformation. En 2024, elle aura mobilisé 9 Md€ pour plus de 11 500 industriels ;

– ***le développement des compétences et savoir-faire,*** par le choix de développer l'apprentissage et la relance de formations aux métiers de l'industrie ;

– ***l'encouragement à la réindustrialisation.*** Différents dispositifs, tels que les Territoires d'industrie lancés en 2018, visent à créer des environnements locaux favorables aux implantations industrielles.

Par ailleurs, des simplifications législatives ont été apportées aux procédures administratives d'autorisation par la loi « Industrie verte » d'octobre 2023. Malgré cela, les demandes des dirigeants d'entreprises à aller plus loin dans la simplification des procédures restent constantes. Selon les critères retenus par l'OCDE, en 2023, la charge administrative et réglementaire des entreprises en France est déjà inférieure à celle de l'Allemagne et de la moyenne des pays de l'OCDE.

– ***et l'accompagnement des projets de développement ou de relocalisation d'usines de production de produits jugés vitaux,*** grâce à l'octroi d'aides publiques (à des entreprises pharmaceutiques par ex.).

Enfin, un crédit d'impôt au titre des investissements en faveur des industries vertes, s'adressant aux entreprises envisageant de produire des composants

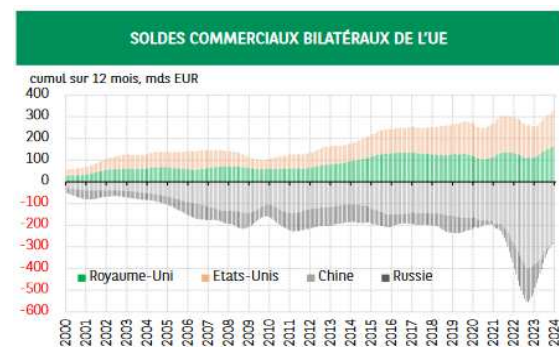
essentiels ou des matières premières critiques, a été créé en mars 2024.

Certaines industries françaises très exposées à la conjoncture et considérées comme stratégiques, notamment par leur poids dans l'économie et l'emploi français, ont aussi été directement aidées : c'est ainsi que les filières de l'aéronautique et de l'automobile ont bénéficié de plans de sauvegarde pendant la crise sanitaire.

2. Les réponses européennes

Contrairement à la France, la balance commerciale de l'Union européenne (UE) est excédentaire dans ses échanges de biens – et de manière globale, hormis deux années de déficit lié à la flambée des prix de l'énergie en 2022 et 2023.

Longtemps, la politique industrielle communautaire s'est attachée à libéraliser les échanges intra-UE, d'une part, et entre l'UE et le reste du monde, d'autre part, à faciliter la libre localisation des activités au sein de l'Union et à renforcer la compétitivité des entreprises européennes. Toutefois, le creusement du déficit avec la Chine et la démonstration des dépendances européennes dans plusieurs secteurs stratégiques **semblent amener un infléchissement depuis 2020.**



Sources : Eurostat, BNP Paribas (25 avril 2024)

L'Union européenne affirme vouloir désormais réduire ses dépendances et favoriser le développement des filières prioritaires : dans un premier temps, grâce à sa « nouvelle stratégie industrielle », présentée le 10 mars 2020, son renforcement en mai 2021, pour tenir compte des enseignements de la crise

de la covid-19 – avec, notamment, le règlement de 2023 pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs (*European Chips Act*) – , enfin par son « **Plan industriel du Pacte vert** » (*Green deal industrial plan*) du 1^{er} février 2023.

Premier pilier du *Green deal*, le **règlement « Industrie zéro émission nette »** (NZIA) a été publié le 28 juin 2024. Il compte stimuler la production de technologies vertes en visant, en particulier, à simplifier le cadre réglementaire pour accélérer la délivrance des permis.

Il prévoit par ailleurs la **possibilité que les appels d'offres publics puissent en partie prendre en compte le contenu européen des projets** en la matière.

Le NZIA impose 30 % de critères autres que le prix dans les appels d'offres pour le développement des installations d'énergie renouvelable, et introduit de nouvelles obligations pour les marchés publics : entre autres, lorsque l'approvisionnement de l'Union européenne, s'agissant d'une technologie donnée, provient à plus de 50 % de pays tiers, les acheteurs devront inclure dans leurs contrats des clauses s'opposant à ce que plus de 50 % de la valeur de la technologie « zéro net » ou de ses composants proviennent d'un seul et même pays tiers.

Le règlement NZIA ne traite pas de la question du financement, mais il est prévu que soient mobilisés **jusqu'à 160 Md€ d'investissements publics et privés** pour les technologies « zéro net » – ainsi que pour les technologies numériques et les biotechnologies.

Le deuxième pilier du *Green deal* a pour objectif d'identifier les matières premières critiques (CRMA) essentielles aux nouvelles chaînes de valeur vertes et d'en diversifier les approvisionnements, notamment par le recyclage, en soutenant le développement d'un écosystème industriel dédié sur le territoire européen.

En parallèle, l'Union européenne commence ponctuellement à recourir aux mesures *anti-dumping*, et à prendre **des mesures de sauvegarde commerciale pour**

des secteurs particulièrement exposés à la concurrence mondiale.

Elle a ainsi instauré en 2018 des quotas à l'importation des produits sidérurgiques dont elle a pu constater la chute des exportations et la hausse parallèle des importations en Europe, quotas au-delà desquels s'applique un droit de douane additionnel de 25 %.

Enfin, à compter de janvier 2026, le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** (MACF ou CBAM, pour *Carbon border adjustment mechanism*) soumettra certains produits importés à une taxation du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabriquant ces produits (dans le cadre du SEQE), avec l'objectif premier de lutter contre les fuites de carbone.

II. DES MESURES QUI PARAISSENT NÉANMOINS TRÈS INSUFFISANTES À PROTÉGER L'INDUSTRIE ET SES FILIÈRES STRATÉGIQUES DU DÉCROCHAGE ACTUEL

A. Des premiers résultats positifs, mais contrastés et qui basculent fin 2024

Sur le front de l'emploi, une inflexion de la perte d'emplois industriels en France est observée : selon l'Insee, 130 000 emplois salariés en équivalent temps plein ont été créés entre 2017 et 2023 (plus de 90 000 emplois nets selon le ministère chargé de l'industrie). Cela étant, ramené en proportion de l'emploi total, l'emploi industriel stagne.

La France s'est classée première du Baromètre de l'attractivité EY en Europe depuis 2019, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni, y compris pour les investissements manufacturiers, en termes de nombre d'investissements. Toutefois ces investissements ne sont que faiblement pourvoyeurs d'emplois, puisque, selon la même étude, la France est également l'avant-dernière du panel en termes d'emploi par investissement industriel.

Les baromètres industriels du ministère ont décompté 176 ouvertures nettes de sites industriels en 2022 et 189 en 2023.

Des *gigafactories* sont en projet (tels que ACC ou Verkor pour les batteries et SymphonHy de Symbio pour l'hydrogène) et la relocalisation ou le renforcement de la production de 25 médicaments essentiels sont engagés – des chiffres qui restent limités en proportion du nombre d'entreprises industrielles, ou du nombre de médicaments en tension d'approvisionnement.

Par ailleurs, depuis octobre 2024, s'est ouverte **une nouvelle phase de destructions nettes d'emplois** et d'annonces de fermeture de sites plus nombreuses que les créations (- 24 sur l'année 2024, une tendance qui semble s'accélérer en 2025 avec déjà 14 fermetures nettes d'usines décomptées sur le seul mois de janvier).

Fin décembre, la CGT dit avoir dénombré près de 300 plans de licenciement depuis septembre 2023, supprimant ou menaçant entre 128 250 et 200 300 emplois directs ou indirects dans l'industrie.

Auditionné par les rapporteurs, le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) nuance **cet état des lieux** en observant qu'il **correspond, pour partie, à un rattrapage des cessations d'activités qui se seraient produites** si les prêts garantis par l'État (PGE) accordés pendant la crise sanitaire n'avaient accordé un sursis à un certain nombre d'entreprises menacées. Dans un entretien du 12 février, le ministre chargé de l'industrie évoque une « *situation contrastée* », certaines filières se portant très bien.

Il n'en reste pas moins que de grands secteurs sont aujourd'hui en grande difficulté, comme l'automobile, un des piliers de l'industrie française et européenne, la sidérurgie et la chimie.

Enfin, la multiplication des procédures concernant des entreprises œuvrant dans des filières considérées comme stratégiques, tels que Vencorex, producteur de sel pour la chimie, ou

Photowatt, producteur de panneaux solaires, devient une source d'inquiétudes pour la souveraineté du pays, d'autant que **ce décrochage industriel touche également d'autres grands pays européens** comme l'Allemagne, en récession depuis deux ans.

B. Des problématiques diverses

Les difficultés de filières comme l'automobile s'expliquent en partie par de profondes transformations technologiques, qui exigent des investissements massifs et bouleversent les chaînes de valeur.

Mais d'autres facteurs interviennent. Les acteurs auditionnés par les rapporteurs en soulignent plusieurs, certains conjoncturels comme l'inflation, des taux d'intérêt élevés, les incertitudes politiques... D'autres sont plus structurels.

1. La « timidité » européenne face à une concurrence internationale très offensive

Tous les auditionnés évoquent des concurrents chinois et américains très interventionnistes et commercialement agressifs, parlant d'une concurrence « déloyale ».

La Chine a engagé, dès 2021, des plans massifs de subventions avec son XIV^e plan quinquennal *Made in China 2025*.

Aux États-Unis, l'*Inflation Reduction Act* (IRA) de 2022 a permis de mobiliser 369 Md\$ sur dix ans pour soutenir la politique industrielle verte américaine, et plus largement, la relocalisation de la production industrielle sur le sol américain – un dispositif dont les facilités d'accès attirent même les industriels européens. Les États-Unis n'hésitent pas non plus à faire un usage protectionniste de leurs tarifs douaniers.

De son côté, la Chine, structurellement en surcapacités massives de production, pratique activement le *dumping* sur ses exportations, d'autant plus offensif qu'elle doit désormais compenser le recul de sa propre demande intérieure.

Face à ces stratégies agressives, l'Europe a commencé à utiliser ses propres outils (voir *supra*) pour répondre à la concurrence déloyale et protéger certains secteurs. Mais certains auditionnés considèrent que ces mesures sont encore trop lourdes à mettre en œuvre, et très en-deçà des niveaux pratiqués par ses concurrents.

D'un autre côté, d'autres auditionnés ont rappelé que l'industrie européenne est aussi dépendante de la demande étrangère.

Quant aux soutiens publics mobilisés tant par la France que par l'Europe, leurs montants sont sans commune mesure avec les subventions distribuées par l'État américain – et sont encore plus éloignés des volumes d'investissements recommandés par le rapport de Mario Draghi (voir *infra*)

Aussi certains acteurs appellent-ils à desserrer la contrainte budgétaire au niveau européen et à dégager des moyens nouveaux au niveau national.

2. Une demande européenne insuffisamment porteuse pour certaines filières

Le développement de nouvelles filières a besoin de planification ou de marchés suffisants et dynamiques pour attirer les investisseurs, puis assurer une partie de leurs débouchés.

Malgré sa taille et son marché unique, l'Union européenne ne le garantit pas nécessairement : certains marchés non unifiés imposent des démarches propres à chaque État membre ; et ses acheteurs, privés et publics, tendent souvent à privilégier les prix les plus bas, y compris

par des approvisionnements extra-européens.

Les acteurs auditionnés demandent en conséquence que les appels d'offres publics privilégient davantage les entreprises européennes, au moins dans les secteurs prioritaires – à l'instar de ce que font américains, chinois et indiens. Cette préférence européenne serait particulièrement légitime s'agissant de l'acquisition par des acteurs publics européens de produits financés par des fonds publics. Selon eux, le règlement NZIA n'irait pas encore assez loin au regard des critères de localisation et des critères hors prix.

3. La dégradation de la compétitivité européenne

a. La perte de l'avantage concurrentiel des prix de l'énergie

Alors que le prix de l'énergie était le premier atout de compétitivité des productions françaises, la crise de 2021-2022 a inversé les positions.

De fait, alors qu'aux États-Unis, l'électricité se vend entre 30 et 55 € le MWh, son prix européen oscille entre 55 et 160 € cette dernière année. Et le gaz s'achète sur le territoire américain à seulement 10 € le MWh contre 45 € en France aujourd'hui.

Le coût de l'énergie est un enjeu clé pour les industries énérgo-intensives. Même quand ces industries disposent d'un gros potentiel de développement, tel que l'aluminium nécessaire aux batteries et au développement des réseaux électriques, celui-ci pâtit aujourd'hui d'un véritable handicap concurrentiel.

Or, si elles bénéficient toujours d'allègements sur leurs factures énergétiques, la fin programmée en 2025 du dispositif de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), qui les a partiellement préservées pendant la crise énergétique (la flambée des prix a, par exemple, fait perdre à l'Europe 40 % de ses

capacités de production d'aluminium), menace directement leur compétitivité. Les industriels électro-intensifs s'inquiètent de l'absence d'alternatives efficaces : alors qu'EDF s'est engagée à passer des contrats d'approvisionnement à long terme en contrepartie de sa nouvelle liberté commerciale, un seul nouveau contrat a été signé. La réforme du marché européen de l'électricité adoptée en 2024 ne garantit pas de visibilité de long terme ni aucune décorrélation du prix de l'électricité par rapport à celui, volatil, du gaz.

Une des premières conséquences de cette impasse, sans parler d'une fiscalité plus favorable aux consommations de gaz que d'électricité, est le report des projets de décarbonation industrielle par l'électrification. Mais elle ravive aussi les craintes de fuites de carbone, d'autant que le terme annoncé des quotas carbone gratuits en 2030 inquiète les entreprises écono-intensives car il ne serait pas suffisamment compensé par le futur MACF, trop limité dans son champ d'application.

Ces industriels demandent donc un MACF complété pour couvrir les produits finis et la reconduction de la compensation carbone, ou, au moins, une sortie progressive des quotas gratuits sur une plus longue période.

Quoi qu'il en soit, la problématique des prix de l'énergie ne touche pas que les plus gros consommateurs. Selon le rapport de Mario Draghi (voir *infra*), l'énergie est même un facteur clé de l'écart de compétitivité constaté entre l'Union européenne et d'autres régions du monde. Nombreux sont ceux qui souhaitent que ce sujet soit remis au cœur des travaux européens.

b. Un rééquilibrage des charges carbone encore imparfait

Le futur mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) a pour objectif de rééquilibrer la charge des quotas carbone

dans la compétitivité-prix des produits européens.

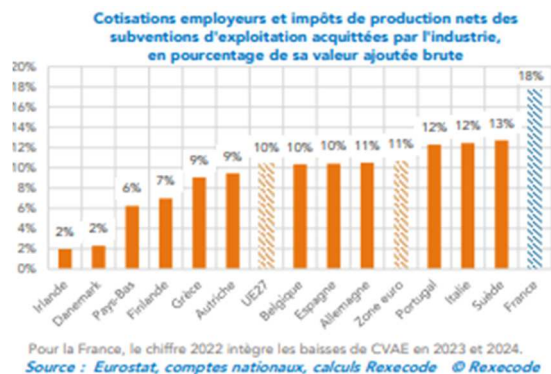
Or, selon les acteurs auditionnés, le dispositif prévu ne couvre pas tous les secteurs exposés à la concurrence mondiale et peut déjà être neutralisé par certaines stratégies de contournement légales, comme installer en Europe ou dans des pays moins concernés par le MACF des usines de simple assemblage de composants venus de pays tiers.

Il faudrait, selon eux, prendre en compte les trois niveaux de score environnemental pour éviter ce type de montages.

c. Une fiscalité toujours supérieure aux moyennes européennes

Pour certains acteurs auditionnés, un autre écart de compétitivité est cité dans le cas particulier de la France : son niveau de prélèvements.

Selon une étude du *think-tank* Rexecode d'octobre 2024, le niveau des prélèvements nets portant sur l'industrie serait encore un des plus élevés d'Europe.



Cependant, en prenant en compte l'écart de taxation net, c'est-à-dire net des aides publiques, les économistes Anne-Laure Delatte et Aïmane Abdelsalam calculent un écart de taxation net des entreprises française avec les autres entreprises européennes (hors paradis fiscaux) qui n'est plus que de 1,4 point. Sa baisse progressive depuis les années 1990 n'a pas enrayé la baisse du déficit commercial, qui s'est creusé dans le même temps.

d. Le retard technologique

Une partie du tissu industriel n'a pas pris, ou tardivement, les tournants technologiques qui feraient aujourd'hui la différence sur les marchés mondiaux.

Le 9 septembre 2024, l'ancien président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, a remis à la présidente de la Commission européenne un rapport sur le futur de la compétitivité européenne.

Il fait état du décrochage économique européen du fait d'un ralentissement de la croissance dans l'Union européenne (UE) depuis les années 2000, soulignant les différents facteurs de l'écart de compétitivité entre l'Europe et ses grands concurrents, dont, en premier lieu, **un déficit d'innovation important**. L'investissement européen s'est en effet concentré sur les technologies matures alors que de nombreuses entreprises américaines se sont spécialisées dans les technologies novatrices et le secteur numérique. De plus, ses investissements sont très inférieurs : en 2021, les entreprises européennes ont investi 270 Md€ de moins que les entreprises américaines en recherche et innovation (R&I).

Mario Draghi estime les besoins d'investissement de l'UE à 750-800 Md€ chaque année pour qu'elle puisse réaliser sa transition verte et digitale et qu'elle rattrape son retard de compétitivité.

4. Des arbitrages parfois plus financiers qu'économiques

Plusieurs témoignages ont également montré le poids des arbitrages financiers dans les choix de désinvestissement.

Sans aller au niveau d'exigence de certaines directions d'industrie, qui viseraient, d'après ces témoignages, des taux de rentabilité proches des entreprises de luxe, les stratégies d'investissement d'acteurs étrangers comme les fonds de pension américains sont assez naturellement inspirées par la recherche de la meilleure rentabilité financière. Cela peut alors les inciter à abandonner une activité ou la délocaliser dans des pays à plus bas coûts, quand bien même le site concerné est économiquement viable.

Selon l'Insee, le taux de marge des entreprises industrielles a augmenté de plus de 13 points en 50 ans pour dépasser

45 %. Dans la branche manufacturière, le taux de marge des entreprises françaises est supérieur de presque 3 points à celui des entreprises allemandes. Selon le cabinet Janus Henderson, la France était championne d'Europe du versement de dividendes au deuxième trimestre 2024.

Parallèlement, selon l'Insee, l'investissement net des entreprises industrielles a été divisé par deux en 50 ans et s'est réduit pour ne représenter qu'à peine plus de 1,5 % de leur valeur ajoutée.

Quant aux considérations environnementales, elles pèsent encore peu (voire de moins en moins) dans la comparaison des atouts d'une implantation ou d'un investissement. D'où l'enjeu de bien dimensionner le MACF.

5. La frilosité des investisseurs français et le contrôle des IDE

Développer une industrie ou une nouvelle technologie demande beaucoup de capitaux, mais comporte une part importante de risque. Selon certains auditionnés, l'épargne privée française serait difficile à orienter vers des projets risqués et les entreprises peinent à trouver des financeurs nationaux pour « passer à l'échelle » (c'est-à-dire au stade supérieur de leur développement), faisant des capitaux étrangers une part nécessaire de l'investissement industriel.

Mais ces investisseurs étrangers sont aussi une source d'inquiétude en raison du risque accru de délocalisation, de fermeture de sites considérés comme insuffisamment rentables, voire d'appropriation de matériels, technologies et savoir-faire. La question du contrôle des investissements directs étrangers (IDE) se pose particulièrement s'agissant des activités stratégiques.

Pour prévenir les opérations financières susceptibles de porter atteinte aux intérêts nationaux, l'article L. 151-3 du code monétaire et financier prévoit que certains investissements étrangers sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'Économie.

Le ministre de l'Économie dispose ainsi d'un « droit de veto » qui lui permet de ne pas autoriser un rachat dans un secteur sensible. Il peut aussi conditionner son autorisation, et en cas de non-respect de ces conditions, il dispose de différentes mesures de rétorsion : il peut retirer son autorisation ou enjoindre à l'investisseur étranger de les respecter au besoin au moyen d'une astreinte ; il peut enfin appliquer des pénalités financières.

6. Des sauvetages publics trop tardifs et timorés

Plusieurs des entreprises en difficulté et leurs organisations syndicales entendues par les rapporteurs ont indiqué avoir alerté les responsables publics, à différents niveaux, plusieurs mois, voire plusieurs années avant l'ouverture d'une procédure, sans obtenir de réponse.

Aujourd'hui acculées, les plus stratégiques ne voient plus qu'une nationalisation, au moins partielle et temporaire, pour les sauver.

De fait, quand des industries considérées comme sensibles ou prioritaires sont menacées, certaines lenteurs de réaction peuvent étonner.

Certains auditionnés l'expliquent par un choix de laisser faire le marché ou de ne pas s'immiscer dans les relations sociales internes à l'entreprise, d'une part, et par une méconnaissance par les responsables publics des sites stratégiques, et par la difficulté qui en découle de prioriser les entreprises à protéger, d'autre part.

Après l'identification des industries essentielles, viennent ensuite la question complexe du moment opportun pour une intervention publique et celle des mesures à prendre. Certains suggèrent par exemple d'instaurer un cadre coercitif sur les ventes des activités de production de santé de première nécessité.

L'État peut refuser certains rachats par des investisseurs étrangers. Toutefois, pour continuer à attirer des capitaux internationaux, il privilégie souvent d'autres leviers, comme une prise de

participation minoritaire, conditionner l'autorisation d'achat à des engagements de l'investisseur... Encore faut-il qu'il s'assure du respect de ces engagements. Dans le cas de la vente d'Alstom à General Electric en 2014 par exemple, les suppressions d'emplois qui ont suivi ont montré l'absence d'effectivité des engagements pris par l'acquéreur.

7. L'insuffisante conditionnalité des aides publiques

Enfin, la faiblesse des contreparties aux aides publiques accordées pour le sauvetage d'une industrie, ou son développement, a également été évoquée.

Il paraît en effet difficile d'admettre qu'une entreprise ayant bénéficié d'importantes aides publiques puisse choisir ultérieurement de délocaliser son activité.

Certains auditionnés regrettent aussi que ne soit pas contrôlée la profondeur de la chaîne de valeur ainsi soutenue : le projet fera-t-il travailler tout un écosystème ou se contente-t-il d'organiser le montage final de composants produits ailleurs ?

Au terme des travaux sur cette note thématique, le rapporteur Henri Alfandari regrette qu'elle donne une interprétation de certaines données factuelles un peu trop marquée par la couleur politique de ses collègues, s'éloignant de la neutralité qui aurait permis d'en partager tous les constats. Il exposera son interprétation politique de la souveraineté industrielle lors du débat en séance publique.