

N° 897 rect.

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 avril 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE ⁽¹⁾ *chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. Olivier MARLEIX, Président,

ET

M. Guillaume KASBARIAN, Rapporteur,

Députés.

TOME I

TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

(1) La composition de cette commission d'enquête figure au verso de la présente page.

La commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé est composée de : M. Olivier Marleix, *président* ; M. Guillaume Kasbarian, *rapporteur* ; M. Bruno Duvergé, M. Daniel Fasquelle, Mme Laure de La Raudière et Mme Natalia Pouzyreff, *vice-présidents* ; Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Dominique David, M. Bastien Lachaud et M. Fabien Roussel, *secrétaires* ; M. Damien Adam, Mme Delphine Batho, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Éric Bothorel, M. Ian Boucard, Mme Anne-Laure Cattelot, Mme Michèle Crouzet, M. Julien Dive, Mme Audrey Dufeu Schubert, Mme Sarah El Haïry, M. Éric Girardin, Mme Olga Givernet, Mme Stéphanie Kerbarh, M. Loïc Kervran, M. Roland Lescure, M. Hervé Pellois, M. Frédéric Reiss, M. Jean-Bernard Sempastous, M. Denis Sommer et M. Michel Zumkeller, *membres*.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS DE M. OLIVIER MARLEIX, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	11
1. Une volonté d'investigation commune à tous les groupes parlementaires	11
2. La vente d'Alstom power : un cas emblématique qui a révélé des dysfonctionnements dans l'appareil d'État	12
3. Tirer les leçons de la vente d'Alstom	18
INTRODUCTION	23
PREMIÈRE PARTIE : BILAN SUR TROIS CAS INDUSTRIELS EMBLÉMATIQUES	27
I. ALSTOM	27
A. LE RACHAT DU PÔLE ÉNERGIE D'ALSTOM PAR GENERAL ELECTRIC EN 2014	27
1. Alstom n'avait ni la taille critique ni les ressources financières pour faire face seule, à terme, au bouleversement du marché de l'énergie	28
2. Il fallait qu'Alstom s'adosse à un partenaire d'envergure mondiale	30
a. L'offre de General Electric était intéressante pour Alstom et faisait sens sur le plan industriel	31
b. L'offre de GE est la seule qui a pu aboutir	32
c. Alstom a été fragilisée financièrement par les poursuites américaines anti-corruption mais aucun élément factuel ne permet de corroborer la théorie selon laquelle General Electric aurait instrumentalisé ces procédures pour faciliter le rachat d'Alstom	34
3. L'action de l'État a permis d'obtenir certaines garanties de la part de GE	37
a. Les engagements de GE vis-à-vis des autorités françaises	38
b. Le renforcement d'Alstom Transport	40
c. La création de trois joint-ventures (JV)	40
d. Des engagements ont été pris pour préserver les intérêts nationaux dans le domaine de la défense	42

4. Certains points de vigilance demeurent.....	43
B. LE RAPPROCHEMENT ENTRE ALSTOM TRANSPORT ET SIEMENS.....	46
1. Alstom n'était pas à même de faire face, seule, aux nouveaux défis de l'industrie ferroviaire	46
2. Alstom, Siemens et Bombardier étaient pris dans un véritable « dilemme du prisonnier ».....	47
3. La fusion avec Siemens permet de créer un champion européen dans le ferroviaire.....	48
4. L'État a obtenu des garanties importantes de la part de Siemens	49
a. Les engagements pris par Siemens	49
b. Le non exercice de l'option d'achat des titres Alstom par l'État	49
5. Certains points de vigilance demeurent	50
II. ALCATEL.....	53
A. LE RACHAT PAR NOKIA A MARQUÉ LA FIN D'UNE HISTOIRE TOURMENTÉE POUR ALCATEL	53
B. L'ÉTAT A OBTENU DES GARANTIES ESSENTIELLES DE LA PART DE NOKIA	55
1. Un droit de regard de l'État en cas de vente d'ASN	55
2. Des engagements en termes d'emplois	55
3. L'implantation en France du pilotage d'activités de recherche majeures.....	56
C. DES POINTS DE VIGILANCE DEMEURENT.....	57
1. Des inquiétudes relatives à la vente d'ASN	57
2. Des inquiétudes relatives au modèle économique des opérateurs de télécommunications.....	58
III. STX	59
A. LE DIFFICILE MAINTIEN D'UN CHAMPION FRANÇAIS DE LA CONSTRUCTION NAVALE DANS UN MARCHÉ EN PLEIN BOULEVERSEMENT DANS LES ANNÉES 2000.....	59
B. LE CHOIX DE L'ANCRAGE EUROPÉEN AU CŒUR DU RAPPROCHEMENT AVEC FINCANTIERI (2017)	62
DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE FRANÇAISE CONQUÉRANTE DANS UN CONTEXTE MONDIALISÉ ..	69
I. REVALORISER L'IMAGE DE L'INDUSTRIE.....	69
A. L'INDUSTRIE EST SOUVENT DÉNIGRÉE, RENDANT DIFFICILE LA FORMATION ET L'EMBAUCHE DE PERSONNES QUALIFIÉES	70
1. L'industrie est souvent dénigrée, à tort.....	70
a. L'économie française a connu une désindustrialisation incontestable	70
b. Néanmoins, l'industrie est un secteur porteur	71
2. Les industriels peuvent rencontrer des difficultés à recruter	75

B. POURSUIVRE LA RECONQUÊTE INDUSTRIELLE ENGAGÉE CES DERNIÈRES ANNÉES	76
1. Une reconquête industrielle a été amorcée.....	76
2. Cette politique mérite d’être poursuivie.....	79
a. Revaloriser l’image de notre industrie.....	79
b. Mettre l’accent sur la formation dans l’industrie	80
C. LEVER LES FREINS À L’EMBAUCHE DANS L’INDUSTRIE	80
1. Produire un discours positif et concret sur l’industrie	80
2. Développer la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) dans l’industrie.....	81
3. Favoriser les filières d’apprentissage pour les métiers industriels en tension	81
4. Mieux articuler la formation professionnelle et les besoins des industries dans chaque bassin d’emploi.....	82
5. Adapter les compétences à la transition énergétique et écologique.....	83
II. ATTIRER LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS ET CONFORTER L’ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE	83
A. L’INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER (IDE), INDICATEUR DE L’ATTRACTIVITÉ FRANÇAISE ET FACTEUR DE DYNAMISATION DE SON INDUSTRIE	84
1. La forte croissance des IDE entrants et sortants témoigne du haut degré d’ouverture de l’économie française.....	84
2. En dépit d’une progressive diversification des IDE, les investisseurs étrangers en France restent très majoritairement occidentaux.....	90
3. Les IDE peuvent avoir un impact positif sur l’économie française dans le cadre d’un jeu coopératif au niveau international.....	95
B. METTRE EN VALEUR LE POTENTIEL INDUSTRIEL DE LA FRANCE	101
1. Un écosystème favorable à l’industrie et aux investissements étrangers a été bâti ces dernières années	101
2. Cet écosystème doit être renforcé et valorisé auprès des investisseurs étrangers..	104
C. ENCOURAGER LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE	105
1. Mettre encore davantage en valeur le potentiel industriel de la France.....	105
2. Mieux accompagner les investisseurs étrangers	105
3. Simplifier la gestion administrative des entreprises, potentiel frein à l’accueil d’investissements	106
III. FAIRE GRANDIR NOS INDUSTRIES	107
A. LES ENTREPRISES FRANÇAISES RENCONTRENT DES DIFFICULTÉS À SE FINANCER	107
1. Une épargne insuffisamment dirigée vers les investissements productifs	107
2. Des fonds d’investissement de taille modeste et insuffisamment internationalisés.....	107

B. FAVORISER LA CROISSANCE DE NOS INDUSTRIES	109
1. Rediriger l'épargne vers les investissements productifs	109
2. Opérer un changement culturel dans le monde des fonds d'investissement européen	110
3. Accompagner les entrepreneurs dans cette dynamique	110
C. LEVER LES FREINS À LA CROISSANCE DES ENTREPRISES	111
1. Développer des produits qui permettent d'orienter l'épargne vers l'investissement en fonds propres dans les entreprises	111
2. Consolider le capital des entreprises grâce à l'incitation de l'actionnariat salarié	111
3. Faciliter l'ouverture du capital et l'introduction en bourse des entreprises	112
4. Faciliter la mise en place de fondations d'actionnaires en France	112
5. Proposer une offre d'accompagnement et de financement qui soit claire et globale	112
IV. RECENTER L'ACTIONNARIAT PUBLIC	113
A. L'ACTIONNARIAT PUBLIC N'EST PAS TOUJOURS UN LEVIER PERTINENT DE POLITIQUE INDUSTRIELLE	113
1. État actionnaire et politique industrielle	113
a. Des participations publiques importantes dans l'industrie	113
b. L'actionnariat public comme levier de la politique industrielle	115
c. L'influence de l'actionnariat public dans les entreprises stratégiques	116
2. Les limites de l'État actionnaire	119
a. Les contradictions de l'État actionnaire	119
b. L'absence de corrélation claire entre le niveau de participation et le degré de contrôle	120
c. Les limites de l'État brancardier	120
B. LIMITER LES MOTIFS DE DÉTENTION DE CAPITAL PUBLIC	121
1. Restreindre la présence de l'État au capital	121
2. Modifier la doctrine de l'État actionnaire	122
C. METTRE EN PLACE DES OUTILS ALTERNATIFS À LA DÉTENTION DE CAPITAL PUBLIC	123
1. Délimiter les cas de détention de capital public	123
2. Élargir la palette d'outils alternatifs à la détention de capital public	124
3. Clarifier les modalités d'intervention de Bpifrance	124

V. PRÉPARER LES RUPTURES TECHNOLOGIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET ÉCONOMIQUES FUTURES.....	125
A. LA DÉFIANCE EST FORTE VIS-À-VIS DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DE LA ROBOTISATION.....	126
1. Les nouvelles technologies sont vues comme « destructrices d’emplois »	126
2. Les ruptures technologiques créent pourtant de nombreux emplois.....	127
3. La France n’est pas encore un pays leader dans ces nouvelles technologies.....	128
B. PRÉPARER L’INDUSTRIE AUX PROCHAINES RUPTURES TECHNOLOGIQUES.....	129
1. Mettre l’accent sur l’intelligence artificielle.....	129
a. Mettre en œuvre une politique économique de la donnée.....	129
b. Favoriser une recherche agile et diffusante.....	130
c. Anticiper les impacts sur le travail, l’emploi et la société.....	130
2. Anticiper les mutations écologiques et énergétiques	131
a. Les nouvelles filières industrielles énergétiques	131
b. Le stockage de l’énergie	131
3. Le développement de la 5G.....	132
C. METTRE EN PLACE UN CADRE CONFORTANT CET ÉCOSYSTÈME TECHNOLOGIQUE NAISSANT	133
1. Renforcer en France et en Europe l’écosystème des données et de l’intelligence artificielle	133
2. Faire de la transition écologique et énergétique une force pour notre industrie	135
3. Ne pas prendre de retard en matière de déploiement de la 5G.....	136
VI. AMÉLIORER LE PROCESSUS DE CONTRÔLE DES IDE SENSIBLES	137
A. LE PROCESSUS DE FILTRAGE DES IDE EST EFFICACE MAIS PERFECTIBLE	137
1. Le régime d’autorisation	138
a. La nationalité de l’investisseur.....	138
b. La nature de l’opération.....	138
i. L’activité de l’entreprise française cible	139
2. De l’instruction des dossiers au suivi des engagements.....	140
a. L’instruction des dossiers.....	140
b. Le suivi des engagements	142
3. Une procédure relativement efficace mais peu transparente.....	143

B. MIEUX DÉFINIR CE QUI EST STRATÉGIQUE ET RENDRE LE PROCESSUS DE CONTRÔLE D'AVANTAGE TRANSPARENT.....	146
1. Mieux définir ce qui est stratégique.....	146
a. De la difficulté de définir ce qu'est une entreprise « stratégique »	146
b. Pour une vision restrictive mais néanmoins protectrice des intérêts stratégiques...	150
2. Améliorer le processus de contrôle	151
a. Une meilleure veille stratégique est indispensable	151
b. Une meilleure prévisibilité pour les investisseurs est nécessaire	152
c. Une meilleure information du parlement serait utile	153
C. ÉTABLIR UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE ET PLUS PRÉVISIBLE DES IDE.....	154
1. Étendre le décret dit « Montebourg » à des technologies et des cas d'usage.....	154
2. Rendre plus efficace et plus transparente la procédure de contrôle des investissements.....	156
a. Mieux identifier, en amont, ce qui est stratégique.....	156
b. Améliorer la gouvernance de la procédure IEF en renforçant son interministérialité.....	157
c. Assurer à l'investisseur et à l'entreprise cible des délais prévisibles, courts et différenciés dans le cadre de la procédure IEF.....	158
d. Renforcer la transparence de la procédure et publier les statistiques	159
e. Garantir une information du Parlement	160
VII. UTILISER DES LEVIERS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES POUR PROMOUVOIR LES INTÉRÊTS INDUSTRIELS FRANÇAIS	160
A. L'ÉTAT DISPOSE D'UNE PALETTE D'OUTILS PROTÉGÉANT LES INTÉRÊTS INDUSTRIELS DE LA FRANCE	161
1. L'État a longtemps été un État colbertiste fortement interventionniste	161
2. L'État est désormais davantage un État régulateur, arbitre et animateur.....	162
a. L'État régulateur	162
b. L'État budgétaire.....	164
c. L'État client	164
B. MIEUX CONTRÔLER LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS.....	165
1. Les conditions dont peuvent être assorties les autorisations d'investissement gagneraient à être étendues	165
2. Le suivi des engagements pourrait être renforcé.....	167

C. ÉTENDRE LES ENGAGEMENTS DEMANDÉS AUX REPRENEURS ET S'ASSURER DE LEUR RESPECT	167
1. Étendre la liste des conditions dont peuvent être assorties les autorisations d'investissement.....	167
2. Davantage contrôler la mise en œuvre des accords signés entre l'État et l'investisseur	168
VIII. ÊTRE EN POINTE DE LA MORALISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE.....	169
A. LES ENTREPRISES FRANÇAISES SONT VULNÉRABLES AUX POURSUITES EXTRATERRITORIALES ANTI-CORRUPTION.....	169
a. Le droit américain de lutte anti-corruption.....	169
b. La vulnérabilité des entreprises françaises aux poursuites	170
B. REVALORISER LA CRÉDIBILITÉ DE LA FRANCE EN TANT QU'AUTORITÉ DE MORALISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE	174
1. Les attentes à l'égard de la France sont fortes	174
a. La loi a renforcé le volet « prévention » de la lutte anticorruption.....	174
b. La loi a facilité la poursuite de faits de corruption.....	175
2. Mais la France doit désormais renforcer ses moyens de lutte anti-corruption	176
C. METTRE PLEINEMENT EN ŒUVRE LA LOI SAPIN 2 ET COOPÉRER DAVANTAGE AVEC LES AUTORITÉS JUDICIAIRES ÉTRANGÈRES.....	178
1. Mettre pleinement en œuvre la loi Sapin 2	178
a. Volet préventif de la lutte anti-corruption.....	178
b. Volet répressif de la lutte anti-corruption	179
c. Transparence des représentants d'intérêt	179
2. Coopérer davantage avec les autorités judiciaires étrangères, notamment américaines.....	181
a. Se mettre en position de coopérer avec les juridictions les plus actives en matière d'anticorruption.....	181
b. Réformer la loi de blocage	182
IX. RENFORCER L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE.....	185
A. LA GOUVERNANCE DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE EST ACTUELLEMENT TROP RESTRICTIVE.....	186
1. La montée en puissance progressive d'un dispositif coordonné d'intelligence économique au sein des services de l'État.....	186
2. La logique essentiellement défensive de l'architecture nationale d'intelligence économique mise en place en 2016.....	188
3. Les faiblesses de l'intelligence économique territoriale :	190
B. ÉLARGIR LE CHAMP D'INTERVENTION DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE.....	192

C. MOBILISER TOUS LES ACTEURS DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE.....	194
1. Renforcer les remontées d'informations depuis les services de renseignement	194
2. Mobiliser davantage l'ensemble des collectivités territoriales autour des enjeux de l'intelligence économique	194
3. Mettre en valeur la dimension offensive de l'intelligence économique	195
4. Diffuser une culture de l'intelligence économique, en priorité auprès des cadres d'entreprises	196
X. PROMOUVOIR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE PLUS OFFENSIVE À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	197
A. L'UNION EUROPÉENNE NE PROTÈGE PAS SUFFISAMMENT SES ENTREPRISES	197
1. Une faible protection de l'Union européenne en termes de contrôle des investissements directs étrangers	199
2. Une politique de la concurrence trop dogmatique	204
B. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE MAIS NÉANMOINS SALUTAIRE : L'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE.....	214
1. De timides avancées en termes de politique de la concurrence : ne plus empêcher l'émergence de champions européens	223
C. RENFORCER PAR UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE.....	224
1. Soutenir la proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers en l'amendant.....	225
2. Pour une politique européenne anti-trust plus vertueuse.....	227
LISTE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	229
EXAMEN EN COMMISSION	237
CONTRIBUTIONS	259
A. CONTRIBUTION DU GROUPE LES REPUBLICAINS AU RAPPORT RELATIF À LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DECISIONS DE L'ETAT EN MATIERE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE, EN PARTICULIER LE DOSSIER ALSTOM	259
B. CONTRIBUTION DE M. LACHAUD, GROUPE LA FRANCE INSOUmise ..	272
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	281
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	289

AVANT-PROPOS
DE M. OLIVIER MARLEIX,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

1. Une volonté d'investigation commune à tous les groupes parlementaires

Le 25 octobre 2017, à l'initiative du groupe Les Républicains, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête *sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel, de STX, ainsi que les moyens de mieux protéger nos fleurons industriels nationaux dans la compétition mondiale.*

En particulier, la cession de la branche énergie d'Alstom à l'américain General Electric (GE) en 2014 dans des conditions sujettes à questionnement, puis la fusion-absorption de sa branche transport, trois ans plus tard, par Siemens, avaient conduit la plupart des groupes parlementaires à vouloir analyser pour mieux les comprendre, les conditions dans lesquelles les ministres de l'Économie font usage du pouvoir que leur confie la loi d'autoriser des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques.

L'objectif de la commission d'enquête était de pousser plus loin les questionnements succinctement évoqués sous la précédente mandature et qui n'avaient pas permis compte tenu du format (auditions devant les commissions parlementaires, questions d'actualités) d'aller au fond des choses.

Les pouvoirs dévolus à une telle instance de contrôle (pouvoir de convocation, audition sous serment, vérification sur pièce et sur place etc.), ont permis de conduire un travail qui, s'il laisse encore planer des zones d'ombre, est allé au bout de la plupart des questions soulevées dans le débat public.

Une commission d'enquête n'est ni un salon de thé, ni un tribunal. Nous avons souhaité aller au-delà de l'exercice convenu des présentations policées, de la langue de bois et les éléments de langage des communicants. Elle n'est pas non plus un tribunal : la commission n'est pas là pour juger mais pour comprendre.

Si cette commission d'enquête a pu déranger, c'est parce qu'elle est venue chambouler des pratiques politiques, administratives et des affaires qui relèvent de l'entre soi. Cette mise en lumière a perturbé les acteurs habituels peu habitués à rendre comptes des droits et prérogatives que leur confère la loi ou bien encore des souplesses qu'ils s'accordent avec les règles de transparence de la vie publique.

Enfin le rôle de cette commission était d'apprécier les décisions de l'État lorsque la loi lui impose d'intervenir pour des motifs de préservation des intérêts essentiels de la Nation dans des opérations qui relèvent normalement de la liberté d'investir, notamment pour des opérateurs étrangers.

En effet, depuis que la France reconnaît, avec la loi de 1966 la liberté des relations financières avec l'étranger et la libre circulation des capitaux, elle a fixé comme seule limite les activités qui, soit participent à l'exercice de l'autorité publique, soit sont de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ou concernent, au sens large, le commerce des armes et munitions.

C'est le dispositif législatif de l'article L.151-3 du code monétaire et financier, qui confie au ministre de l'Économie la responsabilité d'accorder - ou non - cette autorisation et de l'assortir, le cas échéant, de conditions pour préserver les intérêts essentiels de la Nation. Cette limite n'a jamais été remise en cause dans notre droit. La question était donc de savoir comment elle était exercée *in concreto*.

2. La vente d'Alstom power : un cas emblématique qui a révélé des dysfonctionnements dans l'appareil d'État

➤ Une entreprise essentielle à la sécurité nationale et à la défense

Tout est toujours une question de point de vue : certains diront que du point de vue industriel, la vente d'Alstom à General Electric faisait sens. C'est possible, et l'on pourrait ajouter que du point de vue des actionnaires elle ne fut pas non plus une mauvaise affaire. **Mais ce que la loi protège, ce sont « les intérêts fondamentaux de la nation ».** À cet égard, au terme de six mois d'investigation, j'ai acquis la conviction, qu'en autorisant la vente d'Alstom à GE l'État a failli à préserver les intérêts nationaux.

Le caractère « stratégique » d'Alstom n'est plus à démontrer : ce qui se jouait avec Alstom, c'était l'équipement de nos 58 réacteurs nucléaires, leur maintenance, la capacité pour la France de vendre des centrales nucléaires 100 % françaises. Alstom était aussi le leader mondial dans l'énergie hydroélectrique.

Dans le domaine militaire, Alstom était aussi un fournisseur de premier plan pour l'armée française ; l'argument consistant à dire que GE est déjà un fournisseur à travers Thermodyn offre une médiocre consolation puisque Thermodyn a été elle-même rachetée par GE au français Framatome en 2000.

Accessoirement, Alstom n'est pas une entreprise privée comme une autre : héritière de la Compagnie générale d'électricité, ses produits et savoir-faire sont issus en grande partie d'efforts publics de recherche et de développement et d'une politique nationale de commande publique volontariste. Elle est en grande partie le fruit de ce que l'on appelle « le colbertisme », politique à l'origine des grands programmes industriels qui ont donné naissance à Alcatel, France Telecom-Orange, Arianespace, Airbus... M. Kron n'a jamais été que le dépositaire d'une réussite qui est celle des générations précédentes. Enfin, dix ans avant cet épisode final de 2014, Alstom avait été sauvé par l'État qui l'avait recapitalisée à hauteur de 700 millions d'euros. Ce qui s'est joué avec la vente d'Alstom, c'est donc 70

ans d'efforts humains et financiers de la Nation pour bâtir une souveraineté énergétique et militaire dans le secteur nucléaire.

L'argument de la taille critique d'Alstom pourrait être discuté à l'infini. Quand M. Kron justifie la vente en expliquant que « *le marché des turbines à gaz (...) était à l'époque de 300 à 400 unités par an (...) il est maintenant de 100 turbines, avec une capacité de production mondiale de 400 unités. La consolidation du secteur était nécessaire* » ; il oublie de dire que ce secteur ne représente que 8 % de son chiffre d'affaires et qu'Alstom dans ce secteur plus concurrentiel ne pèse que 8 % des parts de marché mondial sur la période 2003-2013. La vraie valeur ajoutée d'Alstom réside dans les turbines vapeur (30 % de son activité) et le nucléaire où elle est leader mondial avec 23 % des parts de marché en 2013.

Si cette fusion représente un projet industriel, c'est celui de GE qui réalise une opération de croissance externe. Côté Alstom, elle exprime le projet financier (légitime) de son actionnaire, et côté État, elle n'exprime qu'un laisser faire.

Si l'on est arrivé à une telle défaillance de l'État à protéger ses intérêts fondamentaux, c'est par cécité, imprévision et entre soi.

➤ **Le cas Alstom révèle la méconnaissance par l'État français des procédures extraterritoriales de la justice américaine :**

- Alstom cible du *Department of Justice* (DoJ) des États-Unis

Le poids éventuel de la procédure menée par le DoJ sur la décision de Patrick Kron a donné lieu à beaucoup de supputations. Le DoJ, lui-même, en communiquant avec emphase sur « l'amende la plus importante de son histoire » n'a pas cherché à minimiser l'impact de sa procédure.

L'ancien Président d'Alstom a une grande responsabilité dans l'exagération dont a pu être entourée cette affaire en adoptant un système de défense clairement mensonger. En effet, lors de ses deux auditions devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale les 11 mars et 1^{er} avril 2015, il a écarté tout lien entre la vente de la branche power d'une part, et « la négociation avec le DoJ » d'autre part, affirmant clairement que la seconde avait été postérieure.

La réalité n'est pas celle-là, et c'est l'une des principales mises au point de notre commission d'enquête : une enquête a été ouverte par le DoJ à l'encontre d'Alstom dès la fin de l'année 2010 et s'est poursuivie en 2011, 2012, 2013 pour se clore en 2014. À ce moment, l'enquête étant close, Alstom a été invitée soit à plaider coupable, soit à être renvoyée en procès. C'est ce que M. Kron appelle une « négociation ». Pourquoi donc avoir nié l'antériorité de cette enquête ?

Étrangement, depuis quatre ans M. Kron s'évertue à répondre à une question qui ne lui est pas posée en se défendant d'avoir subi un chantage de la justice américaine (*« l'existence éventuelle de pressions du DoJ sur Alstom pour que celle-ci vende une grande part de ses actifs à GE en contrepartie d'un abandon des poursuites pénales contre les cadres supérieurs d'Alstom »*).

La question n'est évidemment pas celle-là, mais plus simplement, la menace d'une amende a-t-elle pu peser sur la décision de M. Kron de vendre ? À cette seconde question notre Commission d'enquête répond par l'affirmative. M. Kron a réaffirmé devant nous que *« l'entreprise allait dans le mur »*. La perspective d'une amende attendue à près d'1 milliard \$ (finalement prononcée à 772 millions \$) a incontestablement rapproché le mûr... Même si elle n'en est probablement pas la cause déterminante - qui reste économique - il est clair que cette amende qui aurait absorbé la moitié de la trésorerie de l'entreprise (1,5 milliard € en mars 2015) a accéléré la prise de décision de M. Kron. Le délai demandé par l'entreprise pour ne payer l'amende qu'après la vente montre son embarras.

Enfin, la perspective d'une telle amende a probablement restreint le champ des acquéreurs possibles ; GE étant le plus familier du système judiciaire américain.

General Electric a-t-elle joué un rôle dans cette affaire ? Rien ne permet de l'affirmer. GE a profité d'une situation dans laquelle Alstom s'est placée elle-même en accumulant les affaires de corruption.

- L'affaire Alstom a été l'occasion pour notre Commission d'enquête de s'interroger sur les procédures américaines anti-corruption et plus généralement sur l'extraterritorialité du droit américain.

L'excellent rapport parlementaire de Pierre Lellouche et Karine Berger de février 2016 a parfaitement mis en lumière ce sujet. Ces procédures ont déjà lourdement frappé des entreprises françaises ou européennes : BNP-Paribas (9 milliards \$ d'amende), Total, Alcatel, Technip, l'allemand Siemens, le britannique Rolls-Royce. La Société générale fait actuellement l'objet d'une enquête pour laquelle elle a inscrit dans ses comptes 2017 une provision pour litige de 2,3 milliards € et le DoJ s'intéresse à son tour à la situation d'Airbus. Même s'il est incontestable que les entreprises européennes ne sont pas les seules à être dans le viseur du DoJ, elles sont visiblement surreprésentées.

Ces procédures sont légitimées par la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agent public étranger dans les transactions industrielles de 1997 que la France a ratifiée.

Mais nos opinions publiques regardent ces procédures avec suspicion. La question des moyens utilisés par les Américains a été posée par les révélations d'Edward Snowden sur l'intérêt de la NSA pour les contrats de nos entreprises

notamment dans les secteurs de l'énergie ou des infrastructures de transport. La compétence mondiale que s'arroge l'administration américaine au prétexte que le dollar ou un serveur américain a été utilisé a de quoi surprendre. De la même façon, entendre un procureur américain affirmer à notre commission d'enquête que l'objet de ces procédures est de « défendre les actionnaires américains » contre des pratiques déloyales révèle un patriotisme judiciaire étranger à notre culture ! Enfin, les procureurs du bureau des affaires internationales du DoJ que nous avons interrogé sur l'emploi de moyens « non conventionnels » dans ces procédures, se sont contentés de nous répondre que nous avions les mêmes...

Autre élément d'incompréhension face à ces procédures américaines, la dissymétrie des moyens. Les moyens consacrés par les Américains à la lutte contre la corruption internationale sont considérables, tant au sein du DoJ que de la SEC (*Securities and Exchange Commission*) et sont mal appréhendés de notre côté de l'Atlantique.

- L'État ne semble pas avoir pris la mesure de ces procédures.

Ces procédures appelleraient de la part des autorités française un accompagnement de nos entreprises dans leur collaboration avec la justice américaine, mais aussi la garantie du respect des conventions internationales relatives à l'entraide judiciaire internationale pour ne pas laisser des justiciables français face à une procédure judiciaire qui n'est pas la même que la nôtre et peut se révéler moins protectrice de leurs droits. Dans le cas d'Alstom, par exemple, Frédéric Pierucci, Vice-Président d'une filiale d'Alstom, a appris seulement lors de son arrestation à New York, le 23 avril 2013, qu'il était mis en examen depuis de long mois, sans le savoir... L'État doit également pouvoir s'assurer du respect de la loi de blocage quand il le juge nécessaire.

L'affaire Alstom a révélé l'absence totale de coordination interministérielle entre les ministères de la Justice, des Affaires étrangères ou de l'Économie, et a laissé l'entreprise seule dans sa stratégie face aux procureurs américains. Le ministre Montebourg nous a indiqué n'avoir jamais été informé de la procédure concernant Alstom. La DGSE était-elle informée des enquêtes en cours ? Retranchés derrière le « secret défense » ses représentants n'ont pas souhaité éclairer notre commission d'enquête sur ce point. On peut donc juste l'espérer, tout en regrettant que les autorités hiérarchiques auxquelles ce service rendait compte n'aient pas anticipé sur ce que cette procédure aurait de déstabilisant pour Alstom.

➤ **Le cas Alstom a mis en évidence que la procédure de contrôle des Investissements étrangers en France est largement pervertie.**

Notre Commission d'enquête s'est longuement attardée sur la façon dont la procédure de contrôle des investissements étrangers avait été mise en œuvre dans le cas concret d'Alstom.

Selon les termes de la loi, la décision d'autoriser la vente d'un actif stratégique relève du seul ministre de l'Économie et elle est prise au terme d'une instruction qui doit permettre de préserver les intérêts nationaux qui pourraient être menacés.

Dans la pratique, il semble que dans notre pays se soit plutôt installée l'habitude d'aller d'abord chercher un feu vert au sommet de l'État, l'administration réalisant, ensuite, l'instruction formelle de l'autorisation.

Le ministre Montebourg n'a jamais caché avoir mal vécu ce qui lui a été présenté comme un fait accompli, découvert par l'intermédiaire d'une dépêche de l'agence *Bloomberg* en date du 24 avril 2014, et ce malgré les dénégations de M. Kron convoqué pour s'expliquer sur une telle possibilité quelques semaines plus tôt.

Son successeur, M. Macron, entendu par la Commission des affaires économiques le 11 mars 2015 avait déclaré de même que « *le Gouvernement a été mis devant le fait accompli* » (...) et « *s'est trouvé face à un projet totalement ficelé* ».

Au terme de ces six mois d'investigations, il est évident à mes yeux que le ministre de l'Économie en poste au moment où l'annonce de la vente d'Alstom Power a été rendue publique, a été court-circuité par la Présidence de la République. La chronologie de cette vente semble différente et avoir débuté plus tôt.

Nous avons appris lors de l'audition de M. David Azéma, ancien directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE), l'existence d'une étude commandée par l'APE au cabinet AT Kearney le 23 octobre 2012 dans le cadre d'une procédure d'urgence, avec mention du secret. La lettre de commande était ainsi rédigée « *le groupe Bouygues pourrait vouloir céder sa participation au capital d'Alstom* ». Il est alors demandé « *d'évaluer les avantages et inconvénients résultants d'un changement d'actionnaire pour l'entreprise, pour l'industrie française et pour l'emploi* ».

En clair, la commande passée à AT Kearney n'est pas celle d'une analyse théorique du marché des turbines pour s'interroger sur la stratégie d'Alstom mais repose bien sûr une information précise relative à un changement d'actionnaire de référence. Selon les informations en notre possession, l'auteur de cette commande était le Secrétaire général adjoint de la Présidence de la République.

La chronologie de la vente d'Alstom est plutôt celle-ci :

- En 2012, recherche par Bouygues de solutions de cession de ses actifs dans Alstom ;

- Octobre 2012, la Présidence de la République, informée du projet, demande à l'APE son analyse et ne met pas de veto au projet ;

– Été 2013, contacts exploratoires entre Alstom et GE via M. Poux-Guillaume, Président d’Alstom Grid ;

– Février 2014 : accord de principe entre MM. Kron et Immelt pour travailler à la fusion.

Au-delà des critiques qui pourraient être formulées sur la forme d’un tel dysfonctionnement ; sur le fond, il est regrettable que les autorités de l’État qui ont disposé d’une information suffisamment précise pour commander une étude au coût de 299 000 € sur l’avenir d’Alstom n’aient pas jugé utile de poursuivre leur action pour anticiper l’avenir de cette entreprise, sauf à considérer qu’elles approuvaient dès lors le scénario d’un adossement à GE.

De la même façon, la cession annoncée en septembre 2017 d’Alstom Transport à Siemens – alors qu’il s’agit là-aussi d’une entreprise stratégique par ses activités, du TGV aux systèmes automatiques de circulation ferroviaire – semble relever de la même inversion du processus : elle a été le fruit d’une décision politique au plus haut niveau de l’État, avant que la procédure ne soit instruite par Bercy et que toutes ses conséquences pour nos intérêts fondamentaux ne soient identifiées.

➤ **Les engagements pris par GE amènent à s’interroger sur la crédibilité de notre dispositif juridique.**

En 2014, Arnaud Montebourg monte dans l’urgence un dispositif pour permettre de conserver un minimum de contrôle sur Alstom : il obtient de Bouygues le prêt de 20 % du capital d’Alstom avec une option d’achat jusqu’à fin 2017, il impose à GE la création de trois *joint-ventures* sauvant les apparences d’un « mariage entre égaux », il habille le tout d’une promesse de GE de créer 1 000 emplois en France.

Trois ans après, il ne reste rien du *meccano* demandé et validé par l’État français :

– En octobre 2017, l’État a décidé de ne pas se porter acquéreur des actions Bouygues ;

– Le gouvernement a accepté qu’Alstom vende, à partir de septembre 2018, sa participation dans les trois co-entreprises (joint-ventures) formées avec GE... à sa demande, mettant fin au passage au mythe de l’alliance ;

– GE n’atteindra pas sa promesse de 1 000 créations d’emploi sur le territoire, seuls 358 emplois nets ont été créés fin 2017 ;

– À Grenoble, [General Electric a annoncé la suppression de 345 postes sur les 800](#) que compte l’activité Hydro et la fermeture de l’atelier de mécanique lourde ;

– À Belfort, les sous-traitants de GE constatent que les commandes promises ne sont pas au rendez-vous ;

– Enfin, dès 2019, les ex-Alstom ne seront plus protégés du plan de restructuration massif décidé par GE en Europe (suppression de 4 500 emplois annoncée, soit 18 % de ses effectifs) ;

– Plus généralement, c’est bien le maintien des savoir-faire industriels qui est en question.

La question de la crédibilité des engagements pris est donc posée. Celle de la capacité, et même de la volonté, de l’État à les faire respecter également. Notre droit prévoit la possibilité pour le ministre de l’Économie de prononcer des sanctions allant jusqu’au double du montant de l’investissement réalisé. Ces dispositions n’ont jamais été utilisées.

➤ **Enfin, le montant extravagant des honoraires payés par Alstom et GE dans le cadre de cette fusion amène à se demander où est la frontière entre conseil et influence sur la décision.**

La commission d’enquête a permis de mettre partiellement en lumière les moyens mis en œuvre par les deux entreprises pour accompagner cette fusion.

Côté Alstom, on comptait dix cabinets d’avocats, deux banques conseils (Rothschild & Co, Bank of America Merrill Lynch) et deux agences de communication (DGM et Publicis). Côté General Electric, on comptait trois banques conseils (Lazard, Crédit Suisse, et Bank of America), l’agence de communication Havas et de nombreux cabinets d’avocats.

Le coût de l’opération pour Alstom, s’est élevé à 262 millions d’euros dont une partie serait de la fiscalité et des taxes. Il est difficile d’imaginer que General Electric n’a pas mis autant d’argent sur la table.

Une telle surabondance de moyens permet-elle encore à l’État et aux actionnaires de prendre des décisions éclairées ? Reste-t-il encore quelqu’un sur la place de Paris pour faire valoir des intérêts contraires ? N’est-ce pas une façon de rémunérer au-delà d’une mission et de travaux incontestablement effectués, une forme d’influence sur la décision elle-même ?

3. Tirer les leçons de la vente d’Alstom

Même une bonne décision prise dans de telles conditions de manque de transparence ne pourrait que soulever débat. Au-delà des divergences d’analyse qui ont pu exister au sein de notre Commission d’enquête sur la pertinence des fusions-acquisitions Alstom/GE et Alstom/Siemens, notre Commission d’enquête s’est retrouvée très largement autour de propositions convergentes.

➤ **La procédure de contrôle des IEF qui doit être rendue plus crédible**

- Le débat protectionniste/attractivité doit être écarté

Notre Commission d'enquête a permis de lever les caricatures souvent répandues sur la nécessité de contrôler les investissements étrangers affectant nos entreprises stratégiques. Il n'y a plus personne de sérieux pour tenir un discours selon lequel les tenants de la protection de notre sécurité nationale et de nos intérêts nationaux seraient de dangereux protectionnistes. À l'inverse il ne saurait être reproché aux défenseurs de l'attractivité d'être vendus aux intérêts de l'étranger.

Notre Commission a permis de sortir le contrôle des investissements étrangers en France d'un entre soi et d'une forme de secret qui voulaient qu'un avocat d'affaires américain fût plus facilement informé de ce qui se passait à Bercy qu'un représentant de la Nation. Il est à mettre au crédit de notre Commission qu'après trois années de questions écrites demandant un simple état statistique des opérations conduites en France et faisant jusque-là l'objet d'un refus catégorique de réponse, les services de Bercy et le ministre de l'Économie lui-même s'accordent à donner enfin des chiffres sur l'ampleur du contrôle.

Si les opérations sont emblématiques et d'un montant significatif - parfois plusieurs milliards d'euros - elles ne concernent qu'une centaine de dossiers par an. Toutes les grandes économies ont adopté ce type de dispositif sans que la question de leur attractivité ne se pose (aux États-Unis avec une réforme en cours, l'Allemagne qui a réformé son dispositif à l'été 2017...).

- La procédure IEF est un mode d'intervention non capitalistique utile face à l'accélération de la circulation des transactions financières.

Il n'y a jamais eu autant de liquidités disponibles dans le monde (États-Unis et Asie) avec un risque qui s'accroît de redistribution de la propriété des entreprises. La fragilité capitalistique des entreprises françaises les expose particulièrement. Les procédures de contrôle des investissements étrangers sont des outils non capitalistiques utiles par temps de disponibilités budgétaires limitées. Ils ne doivent toutefois pas permettre à l'État d'en faire moins comme actionnaire, mais d'en faire plus.

- Le projet de règlement européen souhaitable, mais évidemment pas en substitution des États.

Un projet de Règlement est en cours d'examen par le Parlement européen sur le « filtrage » des investissements étrangers. La France, l'Allemagne et l'Italie ont exprimé une position commune en sa faveur. Il s'agit d'un mécanisme de coopération, qui laisse bien aux États-membres le soin de juger de ce qui relève de leur sécurité nationale. Ce projet doit être soutenu dans la mesure où il ne prive pas les États de leur compétence souveraine.

- Les conditions susceptibles d'être imposées à l'investisseur sont mal définies

L'article R. 153-9 du code monétaire et financier qui précise les « conditions » susceptibles d'être imposées à l'investisseur par le Ministre de l'économie sont définies, pour la plupart, en termes de finalités et non pas d'outils juridiques. Cette rédaction gagnerait à être améliorée pour être rendue plus lisible pour l'investisseur et plus opposable en termes juridiques.

➤ Une procédure qui doit être placée sous contrôle parlementaire

Lors de notre déplacement aux États-Unis, le Secrétaire général du CIFIUS nous a clairement déclaré que « *sans contrôle parlementaire il ne se passerait rien* ». Autrement dit, c'est l'assurance que le processus de prise de décision sera analysé et que ses acteurs auront à en rendre compte qui fait la rigueur de ce dispositif.

Comme l'a souligné Bruno Le Maire il n'est pas normal d'avoir recours à une commission d'enquête pour effectuer ce travail de contrôle.

Deux types d'information pourraient être livrés :

- Après l'examen d'une opération IEF, les présidents des groupes parlementaires et les présidents des commissions parlementaires concernées pourraient recevoir une note d'information confidentielle leur donnant des assurances sur les intérêts nationaux identifiés et les moyens de sauvegardes imposés à l'investisseur
- Un rapport annuel récapitulant les autorisations accordées et les conditions posées par l'État pourrait être remis au parlement.

➤ Une procédure qui doit être entourée des règles minimum de transparence de la part des représentants d'intérêts

La transparence des actions d'influences sur les décisions d'autorisation préalable des investissements étrangers est aussi un enjeu clé pour assurer la préservation de nos intérêts nationaux.

Les banquiers d'affaires ne se considèrent pas comme des « représentants d'intérêts », considérant que « les actions en vue d'obtenir une décision individuelle de l'administration ne sont pas considérées comme des actions de représentation d'intérêts... ». Ils ne sont donc pas inscrits au répertoire de la HATVP et ne remplissent aucune des obligations relatives aux représentants d'intérêt.

C'est oublier que l'administration n'est pas ici en compétence liée mais dispose d'un pouvoir discrétionnaire et qu'elle doit donc être à l'abri des influences. En l'occurrence on rappellera que la rémunération des banques

d'affaires dépend de la finalisation des opérations. Elles ont donc un immense intérêt à convaincre l'État d'accorder son autorisation. Il est indispensable de changer cette pratique.

Enfin, bien évidemment l'avenir de notre industrie, suppose avant tout que soit enfin améliorée sa compétitivité salariale et qu'elle trouve les moyens de financement de long terme qui lui font défaut dans notre pays.

*

* *

La commission d'enquête avait deux objectifs : comprendre les décisions passées, préparer les décisions à venir.

Sur le passé la plupart des zones d'ombre ont été éclairées et les défaillances mises en évidence.

Pour l'avenir nous nous réjouissons des évolutions que le gouvernement s'est dit prêt à mettre en œuvre : la modification du dispositif d'autorisation IEF, l'extension de son champ d'application, le renforcement du régime de sanction, la coopération européenne, la transparence de la décision, la régulation des pratiques et l'instauration d'un contrôle du parlement, autant de lignes de force acquises par la création et aux travaux de notre commission d'enquête. Il s'agit d'un sujet d'intérêt national pour nos concitoyens, nos salariés, nos entreprises et nos intérêts stratégiques.

INTRODUCTION

Chaque semaine, 21 sociétés étrangères décident d'investir en France. Notre pays est, à ce titre, un des États les plus attractifs au monde. Ces investissements sont le témoignage d'une confiance et d'une reconnaissance de l'excellence de l'industrie française dans bien des domaines : qualité de nos savoir-faire, performance de nos infrastructures, compétitivité de nos entreprises, potentiel de croissance de nos industries...

Néanmoins, si ces investissements sont une chance au quotidien pour les plus de 3 millions d'entreprises en France, ils peuvent également, dans de rares circonstances, poser question. Soit parce qu'ils peuvent représenter une menace pour la sécurité nationale, soit parce qu'ils peuvent être le fruit d'une tentative d'appropriation du patrimoine technique et scientifique de nos industries par une entité étrangère.

Des exemples récents, perçus par certains comme une opportunité et par d'autres comme une menace, sont venus nourrir un traumatisme national sur la restructuration d'entreprises vues comme des « joyaux », des « fleurons », des « champions » français... Ce sont notamment les cas d'Alstom, Alcatel et STX. Trois entreprises françaises qui ont récemment fait l'objet d'investissements étrangers. Trois cas d'école qui ont donné lieu à de multiples interrogations et qui sont à l'origine des travaux de cette commission d'enquête, au titre du « droit de tirage » du groupe Les Républicains (LR) et unanimement souhaitée par des parlementaires de tous bords.

La première partie de notre rapport d'enquête est donc consacrée au bilan de la politique industrielle de l'État dans le cadre de ces trois « cas » d'étude industriels. Elle met en lumière deux types de questionnements majeurs.

D'une part, des **questionnements d'ordre économique**. Ils sont, avant toute chose, ceux qui président aux décisions industrielles. Quelle était la situation de ces entreprises avant l'arrivée d'investisseurs étrangers ? Quelles étaient les forces en présence sur leur marché (nouveaux entrants, fournisseurs, clients, produits de substitution, concurrence) ? Quelles étaient leurs options stratégiques à un instant ? Pouvaient-elles faire autrement ? (...) Si certains sous-estiment grandement ces contraintes économiques qu'ils jugent, en raison d'un biais rétrospectif, secondaires, ces dernières n'en demeurent pas moins essentielles à la bonne compréhension des décisions industrielles. S'abstraire des réalités économiques qui ont guidé en tout premier lieu les décisions stratégiques de ces entreprises, n'aboutirait qu'à une vision hors sol (ou romancée) de notre histoire industrielle.

D'autre part, les questionnements liés aux **conditions** dans lesquelles ces entreprises ont été restructurées avec l'entrée d'investisseurs étrangers : Quelles sont les circonstances entourant ces ventes ? Est-ce que des facteurs politiques ou juridiques (autres qu'économiques justement), sont venus interférer durant ces processus de restructuration ou de fusion-acquisition ? Des décisions alternatives auraient-elles pu se réaliser sans ces interférences supposées ? L'État a-t-il pleinement joué son rôle ? (...) De nombreuses théories ont émergé ces dernières années et nous avons voulu les éprouver. Sans tabou.

Sous la Présidence d'Olivier Marleix (LR), notre commission a donc été libre pendant six mois d'auditionner plus d'une cinquantaine d'acteurs du monde industriel et politique, procéder à une centaine d'heures d'auditions, poser librement toutes les questions, visiter plusieurs sites industriels, contrôler sur pièce et sur place nombre de documents confidentiels (notamment au sein du ministère de l'économie et des finances).

Notre commission apporte donc des réponses aux questions qui entourent ces trois « cas » industriels. Avec une approche factuelle. Sans complaisance. Sans naïveté.

Bien évidemment, les débats perdureront après la publication de ce rapport.

Certains refuseront d'admettre que la stratégie d'une entreprise répond avant tout à des impératifs économiques dans un contexte mondialisé. Au risque de décevoir ceux qui considèrent qu'il suffit que l'actionnariat d'une entreprise soit 100 % français pour que cette dernière soit « sauvée », notre commission s'est attachée à rechercher les conditions d'un patriotisme économique effectif, qui préserve notre sécurité nationale, promeut le savoir-faire sur le sol français et défend l'emploi des salariés français, quelle que soit la couleur de passeport des actionnaires.

Certains refuseront d'admettre les faits avérés sur les conditions politiques et juridiques des opérations analysées. Au risque de décevoir ceux qui ont un agenda politique caché ou qui considèrent que de multiples thèses restent valides sans preuve, notre commission s'est attachée à faire émerger une seule vérité, fondée sur des faits éprouvés.

La seconde partie de notre rapport se projette vers l'avenir de la politique industrielle.

Notre commission a largement étudié la question des outils que possède l'État en matière de contrôle sur les investissements étrangers (la fameuse procédure « IEF »). Certes essentielle, cette question centrale ne peut se substituer à une approche beaucoup plus large des décisions de l'État en matière de politique industrielle. Car le simple contrôle des investissements étrangers (finalement limité vis-à-vis des 1 300 nouvelles décisions d'investissement étranger en France

chaque année), ne peut constituer à lui-seul une politique industrielle complète et cohérente.

Contrôler et bloquer des investissements étrangers est parfois nécessaire pour préserver nos intérêts nationaux. Mais ce seul contrôle ne saurait résoudre les questions essentielles de financement, de taille critique, de compétitivité, de développement des compétences ou encore, d'avance technologique (...) que doivent surmonter nos industries dans la compétition mondiale. Or, c'est précisément un accompagnement sur ces questions qu'attendent les industriels et les salariés de l'industrie. Nous en sommes convaincus.

C'est en vue de répondre utilement à ces enjeux pour l'avenir que nous formulons dix axes pour une politique industrielle offensive, résolument tournée vers l'avenir :

- Revaloriser l'image de l'industrie et mettre l'accent sur la formation ;
- Attirer les investisseurs étrangers et conforter l'attractivité de la France ;
- Faire grandir nos industries ;
- Recentrer l'actionnariat public ;
- Préparer les ruptures technologiques, environnementales et économiques futures ;
- Améliorer le processus de contrôle des investissements étrangers sensibles ;
- Utiliser des leviers juridiques et réglementaires pour promouvoir nos intérêts ;
- Être en pointe de la moralisation de la vie économique ;
- Renforcer l'intelligence économique ;
- Promouvoir une politique industrielle plus offensive à l'échelle de l'Union Européenne.

Il ne s'agit pas là d'incantations ou de vœux pieux mais de propositions fortes et concrètes pour une vision positive et fière de nos industries. Notre rapport comprend donc cinquante mesures opérationnelles pouvant, dès demain, améliorer la performance de notre industrie, préserver le savoir-faire sur le sol français et faire croître l'emploi des Français dans l'industrie.

Les membres de la commission d'enquête seront force de proposition lors des futurs débats au Parlement, suivront l'exécution des préconisations de ce rapport et évalueront l'efficacité des dispositifs mis en œuvre.

À ce titre, ils s'engagent dès aujourd'hui pour une politique industrielle conquérante.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN SUR TROIS CAS INDUSTRIELS EMBLÉMATIQUES

Si l'objet de cette commission d'enquête, aux yeux de son rapporteur, est surtout d'être force de proposition en matière de politique industrielle, une partie des travaux a consisté en un examen rigoureux de trois fusions intervenues récemment. Les entreprises concernées figurent dans l'intitulé de la commission d'enquête : il s'agit d'Alstom, d'Alcatel et de STX. L'histoire de ces trois entreprises, toutes issues de l'ex-Compagnie Générale d'Électricité (CGE), nous fournit une double trame : celle des mues successives d'un groupe industriel national et celle de l'évolution de nos outils de la politique industrielle. Comme l'écrit l'économiste Elie Cohen ⁽¹⁾, la Compagnie générale de l'électricité est un analyseur de la relation passée entre l'État et l'industrie.

Un des rôles majeurs du Parlement étant de contrôler l'action de l'État, les membres de la commission ont cherché à mieux comprendre le contexte économique dans lequel ces fusions d'entreprises se sont produites, le rôle que l'État a joué pour préserver les intérêts stratégiques du pays, et les points de vigilance auxquels il est désormais nécessaire de rester attentifs.

I. ALSTOM

L'approbation, le 26 septembre 2017, par les conseils d'administration d'Alstom et de Siemens, d'un rapprochement entre les deux entreprises est l'événement à l'origine de cette commission d'enquête. Cet épisode marque, pour certains, une étape décisive dans ce qu'ils considèrent être le démantèlement d'Alstom, après le rachat par General Electric (GE) en 2014 de son pôle Énergie. En réalité, ces deux opérations, qui font sens sur le plan économique et industriel, ont permis et permettront demain à Alstom de s'adapter aux évolutions du monde industriel. Grâce à toutes les auditions menées par la commission d'enquête ainsi qu'à un contrôle sur pièce et sur place effectué au ministère de l'économie et des finances le 9 avril, le rapporteur estime avoir eu accès à l'ensemble des informations nécessaires à une juste évaluation de l'action de l'État.

A. LE RACHAT DU PÔLE ÉNERGIE D'ALSTOM PAR GENERAL ELECTRIC EN 2014

Le rachat du pôle Énergie d'Alstom par General Electric (GE) en 2014 **s'inscrit dans la continuité des nombreux mouvements de cessions et d'acquisitions** qui font partie intégrante de l'histoire d'Alstom.

(1) « De la CGE à Alstom : une histoire bien française », Elie Cohen, *Sociétal*, janvier 2004, n° 43

Née en 1928 d'une fusion entre la société alsacienne de constructions mécaniques et la compagnie française pour l'exploitation des procédés Thomson-Houston, Alsthom devient filiale de la Compagnie générale d'électricité (CGE) en 1969, fusionne en 1976 avec les Chantiers de l'Atlantique, devenant Alsthom Atlantique, puis avec l'entreprise britannique GEC *Power Systems* en 1989. Elle rachète le constructeur ferroviaire allemand LHB en 1997, vend son activité de turbine à gaz à GE en 1999, rachète Fiat Ferrovia en 2000, crée une coentreprise avec ABB en 1999, nommée *ABB Alstom Power*, puis en acquiert un an plus tard la totalité des parts. L'entreprise conclut en 2003 la vente à Siemens de l'essentiel de ses activités turbines à gaz de moyenne puissance et turbines à vapeur industrielles, cède en 2005 son activité *Power conversion* à Barclays (Converteam), rachetée ensuite par GE, vend son activité de chantier naval à Aker en 2006, rachète l'activité « Transmission » d'Areva T&D en 2010 et acquiert, en 2012, 25 % de TransMashHolding (TMH), principal fabricant russe d'équipements ferroviaires.

1. Alstom n'avait ni la taille critique ni les ressources financières pour faire face seule, à terme, au bouleversement du marché de l'énergie

Le rapporteur insiste sur l'importance de se replacer dans le contexte économique et financier de l'époque afin de déterminer si la fusion était ou non pertinente sur le plan industriel. **Avant le rachat par GE, le périmètre d'activités d'Alstom comprenait Alstom Transport** (matériel roulant [trains à grande vitesse, trains interurbains, tramways], infrastructures ferroviaires [voies, signalisation] et systèmes), **Alstom Thermal Power** (projets clés-en-main de centrales thermiques gaz ou charbon, turbines pour centrales nucléaires, centrales à gaz ou au charbon et autres équipements, services), **Alstom Grid** (équipements pour la transmission d'électricité en haute et très haute tension, systèmes et services associés) et **Alstom Renewable Power** (équipements, systèmes et projets clés-en-main pour centrales électriques et fermes éoliennes, autres énergies renouvelables).

Force est de constater qu'avant le rachat par GE, **le maintien en l'état à moyen terme d'Alstom n'était pas envisageable**. Le constat est sans appel : Alstom était, en 2014, une entreprise en grande difficulté.

Ces difficultés n'étaient pas totalement nouvelles. Alstom s'était déjà retrouvée au début des années 2000 en quasi-faillite notamment en raison du rachat, beaucoup moins fructueux que prévu, d'une partie des activités d'ABB et des baisses de commandes des Chantiers de l'Atlantique, liées à une forte concurrence européenne et asiatique. En 2003, un plan de sauvetage avait été établi pour aider Alstom à faire face à une crise de liquidité importante : l'État avait ainsi acquis 21,4 % du capital du groupe, avant de les revendre à Bouygues en 2006. Ce plan a permis aux commandes de repartir et à la rentabilité de se redresser mais les difficultés sont réapparues à la fin des années 2000, en lien avec le bouleversement du marché mondial de l'énergie.

La crise économique mondiale apparue en 2008-2009 a eu pour conséquence une baisse de la consommation d'énergie, une première depuis la seconde guerre mondiale.

La catastrophe de Fukushima en 2011 a contribué à réduire la part du nucléaire dans le mix énergétique de nombreux pays, ce qui a entraîné de grandes difficultés pour les énergéticiens EDF, E.ON ou RWE, tous clients d'Alstom. En 2014, le marché local d'Alstom, d'où l'entreprise avait tiré sa force, affichait donc une croissance très faible, voire négative. **La croissance provenait désormais essentiellement des régions émergentes, où la concurrence s'intensifiait**, certaines entreprises pouvant, contrairement à Alstom, fournir des facilités de paiement importantes, de plus en plus demandées par les clients.

Alstom n'avait ni la taille critique ni les ressources financières pour s'adapter et résister durablement à ces chutes de commandes prévisibles. Alstom rencontrait, en effet, des difficultés financières importantes, reflétées par des **flux de trésorerie négatifs**.

Résultats annuels 2013/2014 d'Alstom

Entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014, Alstom a enregistré un résultat opérationnel de 1,4 milliard, en baisse de 3 % par rapport à l'exercice précédent, un résultat net de 556 millions d'euros, en baisse de 28 %, affecté principalement par l'augmentation des charges de restructuration et des charges financières ainsi que par la dépréciation de certains actifs et des provisions. Alstom a enregistré 21,5 milliards d'euros de commandes, en baisse de 10 %, et un flux de trésorerie disponible négatif à hauteur de 171 millions d'euros. Au 31 mars 2014, le groupe disposait de 2,3 milliards d'euros de trésorerie brute en fin d'exercice, et de 1,35 milliard d'euros de ligne de crédit non tirée. Sa dette nette ressortait à 3,02 milliards d'euros, pour des fonds propres stables à 5,1 milliards d'euros. Au 31 mars 2015, il ne disposait plus que de 1,6 milliard d'euros de trésorerie et équivalents de trésorerie ainsi que d'une ligne de crédit non utilisée de 1,4 milliard d'euros.

Au bouleversement du marché s'ajoutaient des **problèmes de compétitivité et des retards pris dans l'exécution des contrats**. Selon M. Hakim El Karoui, ancien associé du cabinet Roland Berger, *« l'entreprise s'engageait à fournir et à installer du matériel en dix-huit ou vingt-quatre mois et, dans les faits, la livraison prenait plutôt vingt, vingt-deux, vingt-six ou même trente mois. Ces décalages d'activité n'étaient pas compensés sur le plan financier »*.

Ces difficultés ont d'ailleurs bien été identifiées à l'époque. Elles sont clairement **mentionnées dans deux études confidentielles** qui ont été communiquées à la commission d'enquête. La première a été commandée par l'APE et réalisée à l'automne 2012 par le cabinet A.T. Kearney. La seconde a été demandée par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), actuelle direction générale des entreprises (DGE), réalisée par le cabinet Roland Berger et remise au ministre Montebourg le 19 février 2014.

À ce sujet, M. Montebourg a indiqué avoir découvert l'existence du rapport A.T. Kearney que très récemment, *via* la commission d'enquête. Or, selon M. Laurent Dumarest, *senior partner* du département « énergie » d'A.T. Kearney, l'étude a été présentée, à la demande de M. Azéma, « le 18 janvier 2013 à plus d'une vingtaine de personnes importantes, à Bercy [...] : il y avait des représentants à la fois de l'APE et des cabinets des deux ministères de tutelle », c'est-à-dire le ministère du redressement productif et celui de l'économie et des finances. Deux possibilités se présentent donc : soit le cabinet de M. Montebourg ne communiquait pas avec son ministre sur ce sujet industriel majeur, soit M. Montebourg était bien au courant de l'existence de ce rapport dès 2013.

Les différents scénarios étudiés par les deux cabinets ne sont pas identiques mais **les deux études convergeaient pour dire qu'un statu quo n'était pas envisageable pour Alstom**. Le cabinet Roland Berger estimait ainsi qu'Alstom pouvait « *se retrouver dans une position critique de liquidités d'ici à 2016* ». Mme Claude Revel, ancienne déléguée interministérielle à l'intelligence économique, a également indiqué qu'à la fin de l'année 2013, une analyse des vulnérabilités des entreprises du SBF 120 ⁽¹⁾ « *faisait ressortir en priorité le cas Alstom, fragile en regard des quatre critères définis pour les 120 entreprises considérées : un niveau de valorisation particulièrement bas, mesuré par le price earning ratio (PER – ratio cours sur bénéfice), une vulnérabilité de la structure du capital, un ratio d'endettement élevé – signe de dépendance vis-à-vis de créanciers –, enfin la dépréciation du cours de bourse depuis un an, indiquant une éventuelle « fenêtre d'opportunité » pour un investisseur* ».

2. Il fallait qu'Alstom s'adosse à un partenaire d'envergure mondiale

Face à ces difficultés, le maintien d'Alstom en l'état n'était pas envisageable. Patrick Kron, alors président-directeur général d'Alstom, a pris une décision qui n'était sûrement pas facile à prendre mais qui n'en était pas moins nécessaire : celle d'adosser l'entreprise à un partenaire d'envergure mondiale. « *Nous en avons tiré la conclusion que le statu quo était dangereux, et exploré des solutions pour nous renforcer dans le secteur de l'énergie, sans renoncer à la maîtrise de ces activités. Elles n'ont pas abouti et c'est pourquoi je me suis tourné – et je vous prie de croire que cela a été douloureux pour moi qui, pendant dix ans, me suis battu pour sauver puis développer Alstom – vers l'adossement d'Alstom Énergie à des groupes ayant la taille critique pour assurer l'avenir de cette activité* » a ainsi indiqué M. Patrick Kron lors de son audition devant la commission d'enquête.

Peu de capitaines d'industrie auraient eu le courage de faire un tel choix. Le rapporteur regrette, à ce sujet, les « leçons de bonne gestion » venant de certaines personnalités politiques qui n'ont jamais créé le moindre emploi, dès lors

(1) Le SBF 120 (pour Société des Bourses Françaises) est un indice boursier sur la place de Paris. Il est déterminé à partir des cours de 40 actions du CAC 40 et de 80 valeurs des premier et second marchés les plus liquides cotés à Paris parmi les 200 premières capitalisations boursières françaises.

qu'un chef d'entreprise prend une décision complexe de réforme, de restructuration, de transformation de son entreprise ou d'adossment à un groupe étranger afin de garantir son activité et, donc par conséquence, de sauver des emplois.

Une forte augmentation de capital n'aurait, en effet, pas été suffisante.

Comme l'a bien indiqué M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues, devant la commission d'enquête, *« une augmentation de capital n'aurait rien changé à l'évolution du marché et au problème de la taille d'Alstom, qui n'avait pas eu le temps de rattraper le retard accumulé pendant sa grande crise »*.

Une nationalisation n'aurait pas non plus été pertinente dans la mesure où les difficultés d'Alstom étaient liées à une évolution structurelle brutale et profonde du marché de l'énergie, qui conduisait nécessairement à la concentration des acteurs. La situation était donc profondément différente de celle de 2003, où l'État avait pu, à juste titre, intervenir.

Dans ce contexte, General Electric a été le premier et le seul groupe à formuler une offre complète et crédible. General Electric a remis sa première offre le 21 avril 2014, proposant de racheter la branche énergie d'Alstom pour 12,35 milliards d'euros.

a. L'offre de General Electric était intéressante pour Alstom et faisait sens sur le plan industriel

L'offre de General Electric était **rassurante pour Alstom car les deux entreprises se connaissaient bien**, notamment depuis l'acquisition de l'activité de turbines à gaz d'Alstom par GE en 1999, qui a ouvert la voie à un partenariat dans le domaine des équipements de génération électrique et a créé, selon les mots de Mme Clara Gaymard, ancienne présidente de la filiale française de GE, une *« proximité quasi familiale entre Alstom et General Electric »*.

L'offre de General Electric était, de plus, **extrêmement intéressante** pour Alstom. M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, va jusqu'à la qualifier d'*« irrésistible »* puisque GE s'engageait à payer un prix élevé et à acquitter une forte pénalité s'il sortait des négociations : *« le groupe avait donc accepté de se lier les mains sur son offre »*.

Au-delà de l'intérêt que les actionnaires d'Alstom pouvaient trouver dans cette opération, cette dernière avait un **fort intérêt industriel**. Le rachat du pôle Énergie d'Alstom permettait de jouer sur les complémentarités géographiques et sectorielles des deux entreprises comme l'a souligné Mme Clara Gaymard : *« Leurs produits étaient complémentaires : Alstom avait une compétence très forte dans la technologie des turbines à vapeur, dans l'éolien en mer, dans l'hydro et dans la haute tension, tandis que GE était un leader incontesté dans les turbines à gaz, l'éolien terrestre et l'automation en matière de service et de maintenance. Géographiquement, Alstom était très présent en*

Europe, en Chine et en Inde, GE l'était dans le reste du monde, principalement au Moyen-Orient, aux États-Unis et en Afrique ». **Le rachat permettait également à Alstom de bénéficier de l'activité de crédit de General Electric.**

Le rapporteur note que le rapport Roland Berger, baptisé « Projet ALMA », n'était en rien défavorable au rachat d'Alstom par GE, contrairement à ce que certains acteurs ont pu laisser entendre. L'hypothèse d'un rachat par GE a été écartée par les auteurs du rapport, non pas parce qu'elle ne faisait pas sens d'un point de vue industriel mais parce que la commande politique qui leur avait été adressée leur demandait explicitement de n'étudier que les scénarios dans lesquels Alstom restait une entreprise française : *« nous l'avons écartée pour une raison simple : le brief précisait qu'Alstom devait rester française »* a ainsi indiqué M. Hakim El Karoui, ancien associé du cabinet Roland Berger.

b. L'offre de GE est la seule qui a pu aboutir

Les autres groupes ont été relativement pris par surprise par la révélation, le 24 avril 2014, des discussions entre Alstom et GE par l'agence de presse *Bloomberg*. Néanmoins, il est probable, d'une part, que ces acteurs, tous concernés par les évolutions de marché, avaient déjà fait l'analyse des difficultés que traversaient Alstom. D'autre part, comme l'a indiqué M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues, devant la commission d'enquête, Alstom n'était aucunement engagée avec GE en avril 2014 et *« restait libre de rejeter l'offre et d'en choisir une autre »*. Comme l'a indiqué M. Patrick Kron, *« il ne s'agissait pas de vendre en cachette, mais de proposer une solution qui laissait à d'autres toute possibilité d'en proposer des alternatives : les accords avec GE le prévoyaient explicitement, moyennant, comme c'est habituel dans ce cas, le paiement d'une indemnité de rupture de 1,25 % »*

Des discussions se sont d'ailleurs engagées avec la plupart des grands acteurs du marché.

Les options qui avaient été décrites dans les rapports des cabinets Roland Berger et A.T. Kearney ne se sont pas concrétisées.

Options étudiées par A.T. Kearney et Roland Berger pour renforcer Alstom

Le rapport A.T. Kearney identifiait sept acteurs potentiellement intéressés par une entrée au capital d'Alstom : Siemens, GE, ABB, Bombardier, MHI, TMH/CSR et Dongfang. Il étudiait plus spécifiquement trois scénarios : le rapprochement entre Alstom et Areva qui aurait permis de faire émerger un champion français de l'énergie mais qui comportait un certain nombre d'inconvénients et aurait nécessairement obéré les succès commerciaux d'Alstom dans le nucléaire dans des projets où intervenaient des concurrents d'Areva ; une prise de participation par Dongfang dans Alstom ; la constitution d'une entité Alstom Transport autonome.

Le rapport Roland Berger proposait un certain nombre d'options stratégiques : achat de MAN Diesel ou de Rolls Royce ; partenariat avec Areva ou Gamesa ; consolidation

dans le secteur du « Grid » ; développement d'une offre compétitive avec les pays émergents grâce à un rapprochement avec TMH ; rapprochement avec Thales ; consolidation avec Bombardier.

La seule offre qui aurait pu potentiellement aboutir reposait sur un accord entre Mitsubishi Heavy Industries (MHI) et Siemens. Dans le cadre de cet accord, Siemens aurait racheté les activités turbine à gaz d'Alstom et MHI aurait pris des participations dans les activités restantes. Le groupe japonais aurait, par ailleurs racheté, 10 % du capital d'Alstom au groupe Bouygues.

Cette offre n'a pas abouti pour diverses raisons. Tout d'abord, **elle était beaucoup moins intéressante pour Alstom** et faisait moins de sens d'un point de vue purement industriel. Selon les mots de M. Nicolas Bonnault, associé gérant chez Rothschild & Co ⁽¹⁾, les deux offres n'étaient « *pas comparables* ». Alors que l'offre de General Electric portait sur l'ensemble du périmètre Énergie d'Alstom, l'offre de Siemens et MHI n'était, selon lui, « *pas du tout une optique d'adossment d'Alstom énergie à Siemens* » mais un « *démantèlement* » d'Alstom « *entre la partie turbine à gaz qui aurait été acquise par Siemens et les autres activités, qui seraient restées dans un Alstom plus petit confronté aux mêmes défis, en partenariat avec un groupe japonais* ».

Alstom aurait pu être davantage intéressé par l'offre de Siemens si cette-dernière avait contenu une transaction globale portant sur le matériel roulant et la signalisation ferroviaire mais **Siemens n'a jamais accepté de vendre à Alstom son activité de signalisation**, qui était celle qui connaissait la plus forte croissance. Siemens a pu, tout au plus, au cours des discussions, proposer la création avec Alstom d'une *joint-venture* sur l'activité signalisation dont Siemens aurait conservé le contrôle. « *Dans sa dernière offre, Siemens était toujours majoritaire sur la branche signalisation. Si bien que le jour de la décision politique, il n'y avait pas d'offre sur la table* », a ainsi indiqué M. Hakim El Karoui, ancien associé du cabinet Roland Berger.

La deuxième raison expliquant que l'offre de Siemens et MHI n'ait pas abouti est le **risque important que comportait l'opération au regard des contraintes de droit de la concurrence**.

Enfin, selon les dires de M. Arnaud Montebourg lui-même, ancien ministre, « *l'accord avec Siemens signifiait 3 000 emplois en grave difficulté* ». La présence de Siemens en France étant réduite, la majorité des activités réseaux (*grid*) d'Alstom était, en effet, exposée à une forte délocalisation.

La thèse de M. Arnaud Montebourg selon laquelle « si nous avons bloqué la vente avec GE et repris le dossier, nous serions parvenus à un accord franco-allemand » n'est donc pas plausible.

(1) Rothschild & Co était l'une des deux banques conseil d'Alstom dans la vente de sa branche « Énergie » à General Electric, avec la Bank of America Merrill Lynch. Son mandat a été étendu à l'analyse de l'offre de Siemens et MHI.

c. Alstom a été fragilisée financièrement par les poursuites américaines anti-corruption mais aucun élément factuel ne permet de corroborer la théorie selon laquelle General Electric aurait instrumentalisé ces procédures pour faciliter le rachat d'Alstom

En décembre 2014, Alstom a conclu un accord avec le département américain de la justice (DoJ) qui a clos l'enquête sur des violations présumées de la loi américaine sur la corruption dans les transactions internationales (*Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA). **Alstom a plaidé coupable de non-respect des dispositions du FCPA** et a été condamnée à payer une amende d'environ 772 millions de dollars.

La corruption chez Alstom

Avant de plaider coupable aux États-Unis en décembre 2014, Alstom avait été condamnée à plusieurs reprises pour corruption : en 2007, au Mexique, en 2008, en Italie, et en 2011, en Suisse. En 2012, le Groupe de la Banque mondiale a radié Alstom Hydro France et Alstom Network Schweiz AG après qu'Alstom a reconnu des actes illicites dans le cadre d'un projet hydroélectrique financé par la Banque.

Le 22 décembre 2014, **Alstom SA** a plaidé coupable auprès de la justice américaine et reconnu avoir violé le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) en falsifiant ses livres et registres et en ne mettant pas en place des contrôles internes adéquats. Alstom Network Schweiz AG, anciennement **Alstom Prom**, filiale suisse d'Alstom, a également plaidé coupable et reconnu avoir comploté en vue de violer les dispositions anti-corruption de la FCPA. **Alstom Power Inc.** et **Alstom Grid Inc.**, deux filiales d'Alstom dont les sièges sociaux étaient aux États-Unis, ont conclu des ententes de poursuites différées, reconnaissant également avoir comploté pour enfreindre le FCPA.

Un communiqué du DoJ en date du 22 décembre 2014 résume bien les faits reprochés à Alstom par la justice américaine : « *Ainsi qu'il a été reconnu par les sociétés concernées, Alstom, Alstom Prom, Alstom Power et Alstom Grid, par le biais de plusieurs dirigeants et salariés, ont versé des pots-de-vin à des représentants du gouvernement et falsifié des livres et registres relatifs à des projets d'électricité, de réseau et de transport pour des entités publiques à travers le monde, notamment en Indonésie, en Égypte, en Arabie Saoudite, aux Bahamas et à Taïwan. En Indonésie, par exemple, Alstom, Alstom Prom et Alstom Power ont versé des pots-de-vin à des représentants du gouvernement — dont un membre haut placé du Parlement indonésien et des membres de haut rang de Perusahaan Listrik Negara, la compagnie d'électricité publique en Indonésie — en échange d'aide pour la conclusion de plusieurs contrats visant à fournir des services liés à l'électricité évalués à environ 375 millions de dollars.*

Au total, Alstom a déboursé plus de 75 millions de dollars pour s'assurer de la réalisation de projets valant 4 milliards de dollars dans le monde, avec un bénéfice pour la société de l'ordre de 300 millions de dollars. Alstom et ses filiales ont également tenté de dissimuler le système de pots-de-vin en retenant les services de consultants censés fournir des services de conseil au nom des sociétés, mais qui ont en fait servi de canaux pour les paiements corrompus aux fonctionnaires du gouvernement. » ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Traduction de courtoisie du communiqué suivant : <https://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery>

Quatre cadres d'Alstom et de ses filiales ont plaidé coupable pour corruption : David Rothschild, ancien vice-président des ventes régionales d'Alstom Power, William Pomponi, également ancien vice-président des ventes régionales d'Alstom Power, Lawrence Hoskins, ancien vice-président d'Alstom pour la région Asie, et le français Frédéric Pierucci ⁽¹⁾, ancien vice-président « Monde » de la division Chaudières d'Alstom, basé à Singapour. Ce dernier a plaidé coupable le 29 juillet 2013 pour son rôle dans le programme de pots-de-vin versés à des responsables indonésiens dans le cadre du contrat d'équipement dit Tarahan de 118 millions de dollars. Les versements se seraient échelonnés de 2002 à 2009. Il a été condamné à trente mois de prison aux États-Unis. Comme cela devrait être le cas pour les soixante ressortissants français emprisonnés aux États-Unis, il est primordial que M. Pierucci purge sa peine dans les meilleures conditions possible. Afin d'être plus proche de sa famille, il pourrait être transféré dans une prison française.

Alstom a été fragilisée financièrement par ces poursuites qui entachaient sa réputation et qui la soumettaient à un risque d'amende important. La perspective d'une amende qui aurait pu approcher le milliard de dollars exerçait effectivement une forme de pression sur Alstom, dont le point faible était alors la trésorerie. Les États financiers consolidés d'Alstom montrent ainsi l'incertitude que faisaient peser, à l'époque, les enquêtes du Département de la Justice (DoJ) sur les activités du groupe et sur sa trésorerie : « *ces enquêtes peuvent se traduire par des amendes infligées au Groupe, l'exclusion de filiales du Groupe des procédures d'appels d'offres et peuvent engendrer des actions civiles. Le Groupe n'est pas en mesure à ce stade de prédire le résultat de ces enquêtes* » ⁽²⁾. Alstom a d'ailleurs été obligée de demander aux autorités judiciaires de décaler le paiement de l'amende. Comme l'a indiqué M. Patrick Kron lors de son audition, « *pendant le temps où la négociation [avec le DoJ] s'est faite, notre activité commerciale a été extrêmement mauvaise, avec un cash-flow négatif [...] Nous avons donc une pression sur la trésorerie en raison de cet accord et nous avons*

⁽¹⁾ <https://www.justice.gov/criminal-fraud/case/united-states-v-frederic-pierucci-court-docket-number-12-cr-238-jba>

⁽²⁾ États financiers consolidés d'Alstom, exercice clos le 31 mars 2014, page 91.

demandé au DoJ d'attendre pour que nous les payions avec les milliards de la transaction [avec GE] plutôt que de devoir nous tourner vers les banques pour le faire, et il a accepté. »

Aucun élément factuel ne permet néanmoins de corroborer la théorie selon laquelle General Electric aurait instrumentalisé les procédures pour corruption engagées contre Alstom. Cette théorie souffre de trois principales faiblesses.

Tout d'abord, **les poursuites ont été engagées en 2010**, soit bien avant que GE entre en discussion avec Alstom. Si Alstom a été ciblée par les autorités américaines chargées de la lutte contre la corruption internationale, c'est bien parce qu'il y avait eu un certain nombre d'alertes et de procédures engagées dans d'autres pays.

Ensuite, cette théorie témoigne d'une certaine méconnaissance de la justice américaine. Comme l'a indiqué M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues, devant la commission d'enquête, *« vous n'allez pas voir un procureur, aux États-Unis, avec une lettre au Père Noël, en lui demandant de vous donner ce que vous souhaitez... [...] La justice américaine est très indépendante, mais également, je vous le rappelle, très efficace et très dure »*, et ce, y compris envers les entreprises américaines. Ainsi, ont été condamnées à des amendes au titre de violations de la législation FCPA la société d'entretien de moteurs d'avions Dallas Airmotive Inc., basée au Texas, la société américaine de technologies de l'information. Hewlett-Packard, la société américaine Tyson Foods Inc. spécialisée dans l'industrie alimentaire, la société américaine Maxwell Technologies de solutions de stockage et de distribution d'énergie et bien d'autres ⁽¹⁾. C'est bien ce qu'indique le DoJ le 22 décembre 2014 dans un communiqué : *« ce Ministère de la Justice sera sans relâche et punira la corruption avec toute la rigueur de la loi, quelle que soit son ampleur et aussi ardues qu'en soient les poursuites »* ⁽²⁾.

Enfin, la thèse selon laquelle Patrick Kron, alors dirigeant d'Alstom, aurait négocié sa liberté contre le rachat par GE du pôle Énergie d'Alstom est fautive puisque **l'accord réserve expressément au DoJ la possibilité de poursuivre les personnes physiques** ⁽³⁾. Rien n'interdit d'ailleurs à la justice française de le poursuivre. Force est donc de constater que les différentes juridictions ne possèdent, à ce jour, aucun élément permettant d'engager des poursuites contre M. Patrick Kron. Ce dernier est souvent attaqué, accusé d'être un « traître », un « romancier », un « menteur », de ne pas mériter sa légion d'honneur, parfois par ceux-là mêmes qui admettent ouvertement ne pas être en possession de la moindre preuve factuelle : *« je n'ai pas de raison de remettre en cause votre parole car,*

(1) La liste exhaustive est disponible ici : <https://www.justice.gov/criminal-fraud/related-enforcement-actions>

(2) Traduction de courtoisie du document suivant : <https://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery>

(3) https://www.justice.gov/sites/default/files/alstom_sa_plea_agreement.pdf

évidemment, on ne trouvera pas trace de poursuite particulière à votre rencontre »⁽¹⁾.

Si aucun élément factuel ne permet d'indiquer que la justice américaine aurait été instrumentalisée pour servir les intérêts économiques américains, force est de constater que des moyens humains et financiers extrêmement importants sont déployés par les États-Unis dans le cadre des poursuites anti-corruption. Comme le souligne un rapport parlementaire⁽²⁾ sur l'extraterritorialité de la législation américaine, **« l'ensemble des services de renseignement américains sont depuis longtemps et très officiellement mobilisés pour l'application des lois extraterritoriales telles que la loi FCPA ou les sanctions économiques »**. Les auditions menées par la commission d'enquête permettent d'établir que tel a bien été le cas dans l'affaire Alstom.

3. L'action de l'État a permis d'obtenir certaines garanties de la part de GE

Lorsque l'on cherche à examiner les décisions de l'État en matière de fusion d'entreprises, il est nécessaire d'avoir à l'esprit le contexte dans lequel agissaient les décideurs publics de l'époque. Certes, l'entreprise Alstom devenait progressivement vulnérable **mais la révélation par l'agence Bloomberg, le 24 avril 2014, des discussions entre Alstom et GE a été une surprise pour l'ensemble des dirigeants** et a considérablement influé sur la manière dont l'État pouvait intervenir. Comme l'a expliqué David Azéma, *« l'annonce même a modifié les données du problème »* puisque la *« question n'était pas de savoir s'il fallait bouger maintenant ou ne pas bouger, mais s'il fallait tuer quelque chose qui était déjà sur la table »*. Le contexte était extrêmement tumultueux, d'autant plus qu'il s'agissait d'une cession des plus sensibles en raison de la nature des activités d'Alstom.

Néanmoins, l'offre de GE faisant sens sur le plan industriel et étant la seule offre crédible et complète à être formalisée, l'État a cherché à faire en sorte qu'elle se concrétise de la meilleure manière possible. **Des discussions ont été engagées par le Gouvernement avec GE et Alstom.** Elles ont été facilitées par la publication, le 14 mai 2014, du décret sur le contrôle des investissements étrangers et ont amené à faire évoluer la structure du projet de rachat et à apporter diverses garanties. Elles ont abouti à la signature, le 21 juin 2014, d'un protocole d'accord entre l'État, GE et Alstom dont les dispositions sont traduites de manière détaillée dans les lettres d'engagement signées le 4 novembre 2014 par GE.

Afin de stabiliser le capital d'Alstom et de l'accompagner durablement dans la conduite de son projet stratégique et de son alliance avec GE, **l'État a également signé, le 22 juin 2014, un protocole accord avec le groupe Bouygues**

(1) Selon un des participants lors de l'audition de M. Patrick Kron à l'Assemblée le 4 avril 2018.

(2) Rapport d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine de M. Pierre Lellouche et Mme Karine Berger, octobre 2016.

lui permettant de détenir 20 % des droits de vote au sein d'Alstom au moyen d'un prêt de titres consenti par Bouygues pour une durée de vingt mois. Le prêt d'actions est devenu effectif le 4 février 2016, après la clôture de la période d'offre publique de rachat.

Les garanties obtenues par l'État portent sur les engagements pris par GE, sur le renforcement de l'activité Transport d'Alstom et sur la création de trois co-entreprises entre Alstom et GE.

a. Les engagements de GE vis-à-vis des autorités françaises

– GE s'est engagée à implanter quatre sièges mondiaux en France.

Aujourd'hui, cinq sièges mondiaux sont bien implantés en France : les quatre prévus par l'accord – ceux des activités réseaux, hydroélectricité, éolien en mer et turbines vapeur – ainsi que celui de l'activité convertisseurs électriques, GE *Power Conversion*. De plus, deux activités clés de GE – la santé et les turbines à gaz – ont basé leur siège européen en France. Sur ce point, les engagements ont été tenus.

– GE s'est engagée à créer 1 000 emplois nets en France d'ici fin 2018.

GE a dévoilé le 7 décembre 2015 les détails de son plan pour atteindre cet objectif :

- la création d'une fonderie digitale (« *Digital Foundry* ») à Paris, centre d'excellence pour les logiciels, qui emploierait 250 personnes d'ici 2018. La Fonderie a été inaugurée en juin 2016 et emploie, à l'heure actuelle, une centaine de personnes ;
- la création d'un centre d'excellence de services partagés à Belfort qui emploierait 200 personnes d'ici 2018. Le site a été inauguré en novembre 2016 et deux cents personnes y ont été embauchées ;
- la création de 240 postes dans le cadre des programmes de *leadership* ⁽¹⁾ d'ici 2018, contre 20 postes aujourd'hui. Un peu plus de cent trente personnes avaient bénéficié de ce programme à la fin de l'année 2017 ;
- la création de 310 nouveaux emplois dans le cadre de l'initiative « GE2GE » pour internaliser la fabrication de composants et de pièces en France. La moitié des embauches avait été réalisée à la fin de l'année 2017.

(1) D'après le site internet de General Electric, ce programme vise « à faire éclore la prochaine génération de leaders de GE en France ».

Au 31 octobre 2017, GE avait créé 357,56 emplois ETP, soit 35,7 % de l'objectif défini contractuellement avec l'État, vingt-quatre mois après le début de l'opération et douze mois avant l'échéance. Le rapporteur note que GE participe également de manière indirecte à la création, ou du moins au maintien d'emplois en France. Depuis le début de l'année 2015, GE a passé 5,3 milliards d'euros de commandes à des fournisseurs français, et a multiplié par quatre les commandes à des fournisseurs français dans le domaine du nucléaire.

– GE s'est engagé à investir massivement dans la recherche et développement.

Depuis deux ans, GE a investi 500 millions d'euros, dont 230 millions dans les anciennes entités Alstom.

– GE s'est engagée à développer le site de Belfort.

D'après la direction de GE *France*, 60 % des turbines à gaz 50 hertz de GE dans le monde sont aujourd'hui fabriquées sur le site de Belfort, contre 40 % en 2014. En novembre 2016 y a été inauguré un centre de services partagés spécialisé dans la finance. L'engagement de faire de Belfort un des pôles principaux de l'activité énergie thermique de GE en Europe a donc été respecté.

– GE s'est engagée à créer une filière industrielle de l'éolien en mer en France.

GE participe au développement de la filière industrielle de l'éolien en mer. L'entreprise a fourni le premier parc éolien en mer aux États-Unis, celui de Block Island, a livré trois éoliennes pour un projet pilote en Chine et est en train de produire soixante-six éoliennes pour le champ allemand Merkur, en Mer du Nord ;

Si aucun champ éolien *offshore* n'a encore été installé ni même commandé au large des côtes françaises, l'usine de Saint-Nazaire est néanmoins en production. Quatre cent vingt personnes y construisent aujourd'hui les nacelles et les générateurs d'éoliennes de 6 mégawatts (MW) chacune, destinées au marché mondial. L'année dernière, GE a lancé la construction d'une usine de pales d'éoliennes de grande longueur à Cherbourg. Cette usine, construite par LM Wind Power, acquis par GE en avril 2017, devrait être opérationnelle en 2018 et employer à terme au moins 550 personnes.

– GE s'est engagée à nommer au sein de son conseil d'une personnalité française, après information de l'État.

Cet administrateur a bien été nommé : il s'agit de M. Sébastien Bazin.

Le suivi des engagements pris par General Electric

Le cabinet de conseil indépendant **Vigeo Eiris** est habilité à réaliser, une fois par an, un audit des engagements de GE relatifs à l'acquisition de l'activité Énergie d'Alstom, sur demande de l'État ou sur demande de GE, aux frais de GE, avec communication des rapports au comité de pilotage. À ce stade, le cabinet a indiqué à la commission d'enquête avoir pu disposer de l'ensemble des informations nécessaires au bon suivi des engagements de GE.

b. Le renforcement d'Alstom Transport

L'État a souhaité assurer le renforcement d'Alstom Transport par le rachat de l'activité Signalisation de GE. L'État avait initialement souhaité voir l'activité « locomotives » de GE rachetée par Alstom mais la valeur du rachat était trop importante et l'idée a dû être abandonnée.

La tenue de cet engagement fait débat. Certes, **Alstom a bien acquis, pour un prix de 800 millions de dollars, l'activité signalisation de GE** et a signé un accord de partenariat global pour le ferroviaire mais, selon M. Arnaud Montebourg, « *GE n'a jamais respecté cet accord : il y a aujourd'hui un conflit avec Alstom sur ce terrain. M. Immelt nous a donc raconté des menteries quand il est venu à l'Élysée, dans mon bureau et à chaque fois que nous avons eu une discussion* ».

Le rapporteur ne reprend pas à son compte le terme de « menteries » mais reconnaît que **les résultats de l'activité signalisation ne sont pas forcément à la hauteur des attentes**. La direction et les organisations syndicales partagent d'ailleurs ce constat. Pour M. Jérôme Pécresse, président-directeur général de GE Énergies renouvelables, cela tient à ce qu'une part importante de l'activité de signalisation aux États-Unis est liée au marché du fret, lequel repose en grande partie sur le transport du charbon, qui est en décroissance.

c. La création de trois joint-ventures (JV)

Trois *joint-ventures* ont été créées. L'objectif était de protéger les intérêts stratégiques français mais également de renforcer Alstom Transport. Comme l'indique M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, « *si tout avait été vendu, ces valeurs n'auraient pas été conservées en cash dans Alstom Transport mais seraient peut-être remontées aux actionnaires.* » Leur contrôle opérationnel est dévolu à GE, mais Alstom possède des droits de gouvernance importants.

• *La JV Réseaux (« Grid ») et Énergie Digitale*

Son périmètre couvre les activités qui étaient celles d'Alstom dans les équipements, services et logiciels pour réseaux électriques, ainsi que l'activité « *Digital Energy Business* » de GE. L'actionnariat de cette co-entreprise est

réparti à hauteur de 50 % + 1 action pour GE, 50 % – 1 action pour Alstom. Les droits de vote sont répartis de manière identique.

- ***La co-entreprise « Renouvelables »***

Son périmètre couvre les activités hydroélectricité, éolien offshore, énergies marines renouvelables d'Alstom. GE n'avait, pour sa part, pas d'activités dans ce domaine. L'actionnariat de cette co-entreprise est réparti à hauteur de 50 % + 1 action pour GE, 50 % – 1 action pour Alstom. Les droits de vote sont répartis de manière identique.

- ***La co-entreprise nucléaire « GEAST » et les garanties relatives au nucléaire civil***

GEAST regroupe les activités de deux des filiales d'Alstom : Alstom Power System et Alstom Power Services. GE détient 50 % +2 voix des droits de vote de GEAST, et 80 % du capital social de GEAST. Alstom détient le reste.

Si elle est dirigée opérationnellement par GE, la moitié au moins des membres de son conseil d'administration est français, ainsi que son directeur général et son directeur technique. Un des membres du conseil d'administration est nommé par l'État. L'État dispose d'une action spécifique (*golden share*) lui conférant un droit de veto pour toute décision qui affecterait l'intégrité et la continuité de l'offre industrielle de GEAST autour de l'îlot conventionnel.

Afin de préserver encore davantage l'activité stratégique du nucléaire civil, des accords de pérennité ont été conclus en 2014 et leur application est suivie de près par un comité de pilotage regroupant GEAST, Alstom et l'État :

- l'accord-cadre signé entre l'État, GE, Alstom et EDF prévoit la poursuite, le renouvellement ou la mise en place de contrats de longue durée entre EDF et GE pour l'ensemble des activités nécessaires au **maintien en condition opérationnelle du parc nucléaire d'EDF**. Il est complété par un accord de licence qui concède à une société dédiée, propriété à 100 % de l'État français, une licence sur les droits de propriété intellectuelle existants et à venir d'Alstom. L'État aura donc la faculté d'accorder une licence à EDF pour lui permettre d'assurer la maintenance des centrales en cas de défaillance de GE ;
- l'accord-cadre signé entre l'État, GE, Alstom, AREVA et EDF pour les **nouveaux projets nucléaires**. Par cet accord, GE s'engage à fournir ⁽¹⁾ des offres compétitives portant sur les produits nucléaires fondés sur la technologie Arabelle sur demande d'Areva et d'EDF et de maintenir des capacités de recherches et développement associées. Cet accord est également complété par un accord de licence. En cas de non-fourniture d'offres à EDF et Areva, de fourniture d'offres ne répondant pas aux

(1) L'accord comporte un engagement minimum de dix ans – reconductible par période de dix ans

critères prévus, de non-réalisation des efforts de R&D, ou si GE abandonne l'activité des turbines à vapeur pour les installations nucléaires, l'État pourra donner accès à EDF et Areva à la propriété intellectuelle d'Alstom.

La commission d'enquête a cherché à savoir si le rachat par GE du pôle énergie d'Alstom avait engendré des difficultés pour EDF, chef de file de la restructuration de la filière nucléaire française et client important de GE. **Si les relations commerciales entre les deux groupes ont pu être relativement compliquées dans un premier temps**, M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'EDF, considère qu'**elles se sont depuis normalisées**. Selon lui, *« le transfert de propriété entre Alstom et GE s'est accompagné d'un changement d'interlocuteurs et d'un changement dans les méthodes de management et dans la culture industrielle qui a conduit à une période de tension entre la maison EDF et la maison GE »* mais les accords *« ont été appliqués »* et GE *« fournit les services prévus, pour le parc en exploitation et les nouveaux projets »*.

● *Alstom : un actionnaire dormant dans ces trois joint-ventures ?*

Si les trois joint-ventures ont bien été créées, d'aucuns s'interrogent sur la réalité du poids stratégique d'Alstom, que certaines personnes auditionnées sont allées jusqu'à qualifier d'« actionnaire dormant ». Pour M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur général d'Alstom, cette implication moindre d'Alstom est justifiée puisque *« le rôle opérationnel était confié à General Electric ; celui d'Alstom se bornait à vérifier un certain nombre de décisions stratégiques. Pendant toute cette période, nous avons suivi ce qui se passait. Mais comme il n'y a pas eu beaucoup d'opérations stratégiques, il n'y a pas eu pour Alstom matière à agir sur ces sujets-là »*. Au terme du mois de janvier 2018, la coentreprise « Réseaux » avait tenu six conseils d'administration, la coentreprise « Renouvelables » en avait tenu quatre et la coentreprise « GEAST » quatorze.

d. Des engagements ont été pris pour préserver les intérêts nationaux dans le domaine de la défense

General Electric était un fournisseur de la Marine nationale depuis 2000, c'est-à-dire depuis le rachat à Framatome de sa filiale Thermodyn, fournisseur de turbines de vapeur de haute technologie pour la propulsion des sous-marins nucléaires français.

Avant le rachat de sa branche « Énergie » par General Electric, **Alstom était très présent dans le domaine de la propulsion navale**. Ses activités défense concernaient le maintien en condition opérationnelle des turbines de puissance fournies au porte-avion *Charles de Gaulle*, l'étude et la fourniture de motopompes pour les systèmes de sous-marins, les services de maintenance pour les systèmes de contrôle de vitesse des turbines vapeur du porte-avion et des sous-marins, pour le système de stabilisation des plateformes du porte-avion ainsi que pour les systèmes de pointage par satellite.

Des engagements de continuité ont été pris par GE en novembre 2014 pour sécuriser ces activités. À noter qu'à cette occasion, un accord tripartite entre l'État, Thermodyn et ce qui est devenu *Naval Group* a également été signé afin de sécuriser la protection et la préservation des informations sensibles, sur la base, entre autres, de dispositifs de séquestre de la propriété intellectuelle.

4. Certains points de vigilance demeurent

Le premier a trait au respect des engagements pris par GE. **D'aucuns craignent que ces engagements ne soient pas tenus.** GE connaît, en effet, un certain nombre de difficultés, dues, notamment à la perte de vitesse des marchés traditionnels de l'énergie, gaz et charbon, qui représentaient la majeure partie de l'activité d'Alstom : *« l'évolution des marchés a été beaucoup plus adverse que nous le pensions à l'époque »* a ainsi regretté Mme Corinne De Bilbao, présidente de *General Electric France*. Confronté à ces difficultés, le groupe GE a annoncé en décembre 2017 un plan de réduction mondial de son effectif, d'environ 12 000 postes, soit 18 % de l'ensemble de ses salariés dans le monde, dont 4 500 en Europe. Si la France n'est pas concernée par ce plan, **le rapporteur souhaite la tenue d'un comité de pilotage intermédiaire à l'été 2018, qui permettra de faire un bilan d'étape sur la réalisation des engagements de GE.**

Le rapporteur insiste sur l'importance pour GE de **donner davantage de visibilité à son projet industriel au-delà de 2018**, c'est-à-dire de définir et de communiquer sur la vision stratégique de l'avenir de l'entreprise, en termes de secteurs d'activité, de produits industriels, d'ancrage géographique, d'emplois, de méthodes et procédés industriels... Il est nécessaire **d'y associer pleinement les organisations syndicales**, comme cela a été fait dans le cadre du rapprochement entre Stx et Fincantieri⁽¹⁾. C'est le seul moyen de parvenir à un dialogue social apaisé, responsable et efficace. Contrairement à ce que pensent les partisans du déclinisme industriel, le rapporteur est convaincu que la France a toute sa place dans les activités post-2018 de GE.

La France pourrait d'ailleurs jouer un rôle encore plus important dans les activités de GE si notre filière de l'éolien offshore venait à se développer. GE compte en effet faire croître ses activités dans l'éolien en mer. Le groupe a récemment dévoilé son projet consistant à développer l'éolienne Haliade-X. Dotée d'un générateur à transmission directe de 12 mégawatts (MW) et d'un facteur de capacité brute s'élevant à 63 %, l'Haliade-X produira 45 % d'énergie supplémentaire par rapport à n'importe quelle autre éolienne en mer existant actuellement. GE compte investir plus de 400 millions de dollars au cours des trois à cinq prochaines années dans le développement et le déploiement de cette éolienne. Le développement commercial de la filière éolienne en mer en France a été amorcé par le lancement de deux appels d'offres, en 2011 et 2013, et l'attribution de près de 3 000 MW répartis sur six parcs. Un troisième appel d'offres dans une zone au large de Dunkerque a été lancé en décembre 2016 pour

(1) Voir page 43 du présent rapport.

l'attribution de 400 à 600 MW. Or, **aucun des parcs éoliens offshore français, attribués pourtant il y a plusieurs années, n'ont pour l'instant vu le jour.** Cela tient, notamment, au morcellement, c'est-à-dire à la forte dispersion des chantiers d'énergie éolienne offshore entre plusieurs opérateurs. Ce retard est à même de poser problème dans la mesure où **les technologies ont évolué et les coûts considérablement baissé depuis le moment où ces appels d'offres ont été attribués.** Il est légitime de se poser la question de l'opportunité ou non de renégocier les conditions des offres retenues à l'issue des procédures de mise en concurrence afin de les améliorer, en particulier de diminuer le montant du tarif retenu et de pleinement profiter des améliorations technologiques. **Néanmoins, la véritable question à se poser est celle du raccourcissement des délais** pour faire émerger les projets d'énergie éolienne en mer en France. C'est un des objectifs du projet de loi ESSOC (pour un État au service d'une société de confiance), qui comporte diverses mesures pour faciliter l'installation d'éolienne en mer. Il est important de montrer à des entreprises comme GE que la France est un des pays dans lesquels il faut investir aujourd'hui en matière d'éolien en mer. Si la question des délais est cruciale, certains sont incompressibles et le rapporteur insiste sur **l'importance pour l'État d'être volontariste et de contribuer au développement de nouvelles filières industrielles comme celle de l'éolien en mer sans être freiné par le fait que les technologies sont susceptibles d'évoluer à moyen-terme.**

Un autre point de vigilance concerne la restructuration de l'activité hydroélectrique de GE vers les petites centrales, le digital et les services. Face à une forte contraction du marché mondial de l'hydroélectricité, GE a annoncé un plan social prévoyant la suppression de 345 postes sur les 800 que compte son site grenoblois spécialisé dans la conception et la fabrication de turbines de pointe pour les barrages. Les membres de la commission d'enquête ont écouté les propos tenus, en cours d'audition, par M. Jérôme Péresse, ancien membre de l'équipe dirigeante d'Alstom, qui préside désormais la division « Énergies renouvelables » de General Electric. Force est de constater que son affirmation selon laquelle le site de Grenoble demeurera le plus grand centre d'ingénierie et de la recherche et développement hydroélectrique du groupe GE n'a pas dissipé toutes les inquiétudes. Un conflit social est ouvert sur les modalités d'évolution du site et, plus généralement, sur les perspectives d'avenir des activités de l'hydraulique dans la redéfinition stratégique en cours de GE au niveau mondial. À ce jour, certaines des craintes exprimées restent en attente de réponse.

La restructuration du site grenoblois, telle que présentée par GE, se caractérise principalement par un recentrage sur « la petite hydro » et les services sans qu'il soit possible de connaître ce que pourrait être l'activité du site dans deux autres segments du marché mondial de l'hydraulique cités par M. Péresse comme les projets de réhabilitation de barrages anciens à l'étranger (essentiellement en Amérique du nord et au Brésil) qui représentent des marchés potentiels pour lesquels GE ne sera d'ailleurs pas le seul compétiteur et le segment spécifique du stockage de l'hydroélectricité par des techniques de « pompage-turbinage ».

Reçus par la commission d'enquête, des représentants syndicaux lui ont fait part de leurs inquiétudes concernant plus particulièrement la fermeture de l'atelier de mécanique lourde qui signifierait un quasi-abandon de la production des projets neufs et de leurs interrogations sur la consistance même des projets de GE s'agissant de ce qui est appelé « la petite hydro ». À ce stade, le rapporteur constate que **des clarifications doivent être données aux salariés**. Il convient de poursuivre le dialogue afin de limiter le plus possible l'impact social de la restructuration sur un site décrit par beaucoup, y compris par la direction de GE, comme un pôle d'excellence de réputation mondiale. **Le rapporteur appelle de ses vœux cette clarification qui constitue le préalable indispensable à la mise en œuvre d'une restructuration qui, en tout état de cause, devra comporter un important volet de formation et d'accompagnement pour aider les salariés du site de Grenoble concernés par le plan social dans leur reconversion professionnelle.**

Le dernier point de vigilance a trait aux enjeux de sécurité et de qualité de maintenance des turbines, sur lesquels les organisations syndicales ont beaucoup insisté. Les indicateurs clefs suivis mensuellement par EDF montrent, en effet, depuis mi-2017, une certaine dégradation des résultats en la matière. M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'EDF, s'est dit préoccupé par la tendance de GE à faire davantage appel à la sous-traitance pour la réalisation des opérations de maintenance sur le parc thermique. **À cet égard, votre rapporteur insiste sur l'importance du travail effectué actuellement par le cabinet Vigeo Eiris qui évalue les pratiques d'achat auprès des fournisseurs et des sous-traitants de l'activité énergie de GE.** Ce travail permettra également d'analyser la situation des sous-traitants de GE à Belfort. Une dizaine de petites et moyennes entreprises ont investi massivement, principalement dans la production mécanique et les bureaux d'études, afin d'être en mesure de relever le défi de la hausse des commandes prévue par GE l'an dernier. Or, ces commandes pourraient être significativement diminuées, notamment du fait de rapatriements en interne, engendrant de lourdes difficultés pour ces sous-traitants historiques d'Alstom. Une modification liée à la « culture d'entreprise » est probablement intervenue car les sous-traitants regrettent la perte d'anciens interlocuteurs remplacés par des responsables des achats et des commandes extérieures considérés plus « agressifs » et dépendant de directives générales de GE. En tout état de cause, les activités de Belfort, qui constituent un des plus importants sites industriels mondiaux de GE, s'inscrivent au cœur d'un pôle d'activités (*cluster*) dénommé « Vallée de l'énergie » qui emploie 7 500 salariés dans le Nord Franche-Comté.

Si GE est, du fait de sa dimension, l'acteur local dominant en tant que donneur d'ordres pour de nombreuses PME parties prenantes de « Vallée énergie », sa direction doit garder à l'esprit cette responsabilité économique majeure.

Enfin, des inquiétudes ont émergé, lors des auditions menées par la commission d'enquête, quant aux conséquences de la **réglementation américaine sur le trafic d'armes ou International Traffic in Arms Regulations (Itar)**. Cette réglementation a pour but affiché de veiller à ce que les exportations commerciales de productions de défense et de services de défense soient conformes aux objectifs de la sécurité nationale américaine. Elle est légitime et la France possède d'ailleurs son propre système de contrôle sur les ventes d'armements. Néanmoins, il faut veiller à ce que la réglementation Itar ne se transforme pas en un dispositif d'entrave à la concurrence et n'engendre pas de perte de souveraineté pour la France. Les membres de la commission d'enquête ont été interpellés par le blocage des États-Unis, au titre de cette législation Itar, de la vente de douze avions *Rafale* à l'Égypte, au motif que des missiles comportaient une composante américaine « itarisée ». **Notre pays n'est, pour l'instant, jamais tombé sous le coup d'un refus qui, au titre de la réglementation Itar, lui aurait été opposé par les autorités américaines du fait que GE était son fournisseur.** Il faut néanmoins, sur ce sujet, **poursuivre l'entretien d'un dialogue extrêmement étroit avec nos partenaires américains.**

B. LE RAPPROCHEMENT ENTRE ALSTOM TRANSPORT ET SIEMENS

Le 26 septembre dernier, Alstom et l'entreprise allemande Siemens ont signé un protocole d'accord prévoyant que Siemens entre à hauteur de 50 % dans le capital d'Alstom, devenant ainsi le premier actionnaire, en échange de l'apport ses activités ferroviaires (Siemens *Mobility*) valorisées à 7,5 Mds €. Dans le cadre de cet accord, Siemens bénéficiera d'une option pour acquérir 2 % additionnels d'Alstom quatre ans après la clôture de la transaction et désignera six des onze membres que comportera le conseil d'administration.

1. Alstom n'était pas à même de faire face, seule, aux nouveaux défis de l'industrie ferroviaire

Certaines raisons ayant amené à l'accord avec Siemens – comme l'impact de la crise économique de 2008-2009 sur les clients européens ou l'importance de la taille critique des entreprises dans l'industrie lourde – ne sont pas sans lien avec celles qui furent à l'origine de la cession du pôle « Énergie » d'Alstom. **Néanmoins, le rapporteur insiste sur l'impossibilité de comparer davantage les deux opérations.** Le contexte dans lequel s'effectue le rapprochement est beaucoup plus apaisé que celui dans lequel s'était opérée la fusion entre Alstom et GE. Les membres de la commission d'enquête s'en félicitent d'ailleurs. Les deux opérations ne sont pas comparables car l'industrie ferroviaire européenne n'a pas à souffrir d'un revirement majeur des politiques publiques comme cela a pu être le cas pour l'énergie. Au contraire, les défis actuels de la mobilité donnent un nouvel élan à cette industrie. De plus, alors que le pôle « Énergie » d'Alstom était, à l'époque, en grande difficulté, **Alstom Transport est aujourd'hui une entreprise en bonne santé économique.** Son chiffre d'affaires est de 7 Mds €, son carnet de commandes s'élève à 35 Mds €, sa marge opérationnelle a progressé

à 5,8 % l'an dernier et sa stratégie d'internationalisation lui a récemment permis de remporter d'importants contrats en Afrique du Sud, en Inde ainsi qu'à Dubaï.

Ces bons résultats économiques et financiers ne sont néanmoins plus suffisants pour faire face aux défis industriels que sont la révolution digitale et l'évolution du paysage concurrentiel.

Le paysage concurrentiel a été bouleversé très rapidement par l'arrivée de l'entreprise chinoise *China Railway Rolling Stock Corporation* (CRRC) issue de la fusion, en 2015, des deux compagnies de production de matériel ferroviaire chinoises, CNR et CSR. Cette entreprise, devenue à elle seule trois à quatre fois plus grande que les champions européens, a réussi à gagner, en très peu de temps, plusieurs marchés aux États-Unis, puis en Europe de l'Est : *« Si en 2014, on avait posé la question de la probabilité, pour CRRC, de fabriquer le métro de Los Angeles, la plupart des gens auraient répondu qu'il n'en serait pas question avant cinquante ans ! »* a ainsi indiqué M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur général d'Alstom. **Cette situation est révélatrice du fait qu'en quelques années, une industrie peut se transformer radicalement.** C'est d'ailleurs cette évolution qui a rendu possible l'accord avec Siemens. Le regroupement du matériel roulant, de la signalisation et des services d'Alstom et de Siemens en une seule entité n'était pas une option qui était considérée comme souhaitable en 2014 par l'entreprise allemande mais qui l'est devenue depuis.

La consolidation était donc une solution inévitable pour Alstom. Dès mars 2015, Mme Claude Revel, alors déléguée interministérielle à l'intelligence économique, et ses services adressaient au cabinet du Premier ministre, à sa demande, une analyse détaillée relative à Alstom Transport, anticipant *« que la question de son adossement à un partenaire ou concurrent industriel se poserait »*.

2. Alstom, Siemens et Bombardier étaient pris dans un véritable « dilemme du prisonnier »

Si Alstom avait intérêt à la consolidation, force est de constater qu'il en était de même pour Siemens et l'entreprise canadienne Bombardier. Comme l'a très bien exprimé un des acteurs auditionnés à huis-clos, *« il se jouait un jeu à trois : Siemens, Alstom et Bombardier. Le but était de se consolider. Celui qui n'y parviendrait pas serait le pigeon de l'affaire »*. L'avenir était incertain pour chacun des trois protagonistes. Selon M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, **c'est d'ailleurs davantage ce jeu à trois, sorte de « dilemme du prisonnier », qui a conduit à l'accord entre Siemens et Alstom**, bien plus que la menace chinoise : *« les circonstances de court terme qui ont poussé à conclure l'accord sont d'abord liées à la perspective d'un deal entre Bombardier et Siemens »*.

Cette perspective était d'autant plus plausible qu'**au printemps 2017, les négociations avaient repris entre Bombardier et Siemens**. D'après M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'APE, *« le rapprochement allait donner naissance à deux entités, l'une contrôlée par Bombardier et dédiée au matériel roulant, l'autre contrôlée par Siemens et centrée sur la signalisation »*. La signature, finalement, d'un protocole d'accord entre Siemens et Alstom en septembre dernier est donc un dénouement dont on peut se féliciter.

3. La fusion avec Siemens permet de créer un champion européen dans le ferroviaire

La fusion avec Siemens est un choix politique, assumé par l'État, de conforter Alstom Transport à terme et de construire un véritable champion européen. Le rapprochement des deux entreprises, de taille similaire – le chiffre d'affaires d'Alstom étant de 7,3 Mds€ et celui de Siemens de 7,8 Mds€ – mènera à **la création du deuxième opérateur mondial dans le domaine du matériel roulant et du premier dans celui de la signalisation**, soit d'un véritable champion européen. Pour M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, *« dans le domaine industriel, singulièrement dans le cas des consolidations industrielles européennes, un plus un font plus que deux »*. À cet égard, il est surprenant que la plupart des opposants à la fusion avec Siemens sont les mêmes qui, en 2014, souhaitaient le rachat par Siemens des activités Énergie d'Alstom pour en faire un champion européen dans le domaine de l'énergie.

Cette fusion est un atout pour Alstom. **Elle devrait lui permettre de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer ses garanties financières ou ses offres de financement** – en ayant accès à SFS, la banque interne de Siemens – **et de mieux faire face à la digitalisation** du transport ferroviaire, notamment dans le domaine des automatismes, Siemens étant plus avancé dans ce domaine.

Le rapprochement entre Siemens et Alstom fait sens sur le plan industriel et devrait produire des **synergies annuelles de 470 M €** au plus tard quatre ans après la réalisation de l'opération. La commission d'enquête a cherché à s'assurer que les portefeuilles de produits existants continueraient à coexister, ce qui a été confirmé par le président-directeur général d'Alstom. Ainsi, le TGV du futur *« garde toute sa pertinence dans la mesure où il a été développé bien évidemment pour l'export, mais d'abord et avant tout pour la SNCF »*. Tous les engagements d'Alstom seront repris par la nouvelle société, de la même manière que tous les engagements de Siemens *Mobilité*. Ainsi, le consortium entre Alstom et Bombardier sur le RER NG se poursuivra et rien n'empêchera la nouvelle société de répondre à de nouveaux appels d'offres avec Bombardier. Comme l'a indiqué le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, lors de son audition, le risque de doublons aurait été beaucoup plus important si Alstom avait fusionné avec Bombardier.

4. L'État a obtenu des garanties importantes de la part de Siemens

a. Les engagements pris par Siemens

– Siemens a pris des engagements en termes d'ancrage géographique et de gouvernance :

Le siège du groupe sera situé en France, à Saint-Ouen et la direction générale assurée par l'actuel président-directeur général d'Alstom, M. Henri Poupart-Lafarge. Cela signe une très forte pérennisation de l'ancrage du nouveau groupe en France. Sur les onze administrateurs, six seront toutefois désignés par Siemens, mais Siemens s'est engagé notamment à maintenir un nombre important d'administrateurs indépendants français. Ces indépendants auront des droits particuliers sur certaines des décisions les plus stratégiques. Le siège de la signalisation sera en Allemagne et celui du matériel roulant en France. L'action restera cotée à Paris.

– Siemens a pris des engagements en termes d'emploi :

La structure de l'emploi (production, R&D) et des sites sera stable, au moins pour les quatre prochaines années. Le rapporteur note qu'il est rare qu'une entreprise puisse prendre autant d'engagements puisqu'elle ne maîtrise pas complètement le volume de ses commandes et le dynamisme de son activité.

– Un comité de suivi sera mis en place :

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, a annoncé qu'il prendrait la direction du futur **comité national de suivi des engagements de Siemens vis-à-vis d'Alstom**. Les organisations syndicales allemandes et françaises de Siemens et d'Alstom participeront à ce comité de suivi qui pourra avoir un rôle d'alerte si les engagements formalisés par Siemens ne sont pas tenus.

b. Le non exercice de l'option d'achat des titres Alstom par l'État

D'aucuns ont pu regretter que l'État décide de ne pas entrer au capital d'Alstom en n'exerçant pas son option d'achat sur 20 % du capital détenus par Bouygues. **L'État a en effet restitué les 43 825 360 actions Alstom concernées à Bouygues le 17 octobre dernier, à l'expiration de la durée de prêt** prévue contractuellement. Bouygues contrôle désormais 28,2 % du capital d'Alstom et s'est engagé à rester actionnaire jusqu'à l'assemblée générale extraordinaire qui entérinera le rapprochement avec Alstom. Comme l'a confirmé la direction de Bouygues à la commission d'enquête, il n'y a aucun accord de rachat à terme entre Bouygues et Siemens sur quelque titre que ce soit.

Au-delà des interrogations que l'on peut avoir sur le poids stratégique que l'État aurait eu en exerçant son option – puisqu'il n'aurait été qu'actionnaire très minoritaire (il aurait détenu moins de 10 % du capital après l'opération avec Siemens) – le choix de ne pas l'exercer est justifié à plusieurs égards.

Tout d'abord, la transaction ne se serait pas réalisée si l'État n'avait pas indiqué, dès le début des négociations, ne pas souhaiter exercer son droit d'option. De nombreuses personnes auditionnées ont confirmé que **l'entrée au capital de l'État aurait poussé Siemens à retirer son offre** et à se tourner vers l'entreprise canadienne Bombardier.

Ensuite, le rapporteur note qu'**il ne revenait pas à l'État d'exercer son droit d'option dans un but purement financier**. Comme l'a indiqué M. Martin Vial, directeur général de l'APE, *« l'APE ne fait jamais de spéculation »*. Cela aurait par ailleurs été extrêmement risqué. Comme l'a bien rappelé M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, *« on peut toujours se dire qu'il y a une importante plus-value à réaliser, à condition d'acheter maintenant et de revendre plus cher dans quelques mois, mais rien n'est jamais garanti en la matière. Je n'ose imaginer dans quelle position se trouverait le successeur de mon successeur [à l'APE] s'il se retrouvait avec une perte ou à l'impossibilité de sortir du capital après avoir investi 1 ou 1,5 milliard d'euros d'argent public »*.

5. Certains points de vigilance demeurent

Le rapporteur souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'**être vigilant pendant toute la période précédant la finalisation de la transaction (le « closing »)**. L'opération doit encore être autorisée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) et les services de la concurrence de la Commission européenne. Les organisations syndicales craignent que cette période n'engendre un ralentissement important des commandes passées à Alstom. Pour M. Laurent Desgeorge, délégué syndical central CFDT d'Alstom Transport, *« quand on crée de grands groupes par voie de fusion, les clients deviennent tout de suite très frileux : ils attendent que l'opération soit réalisée avant de voir si les commandes peuvent être passées. Il faut donc faire très attention »*. Cette crainte est d'autant plus forte que, lors du rachat du pôle Énergie d'Alstom, les équipes de GE s'attendaient à finaliser la transaction bien plus rapidement, en douze mois et non en dix-huit comme ce fut le cas. D'après Mme Corinne de Bilbao, présidente de General Electric France, *« ce délai a eu une incidence notable sur notre relation clients, ces derniers ayant préféré retarder leurs commandes en attendant de connaître l'issue de la transaction, ou se tourner vers la concurrence »*. Le rapporteur souligne l'importance, pour les dirigeants d'Alstom et de Siemens, de communiquer autant qu'ils le peuvent sur leur projet industriel.

Certaines inquiétudes relatives au retrait d'Alstom des trois joint-ventures créées avec GE ont émergé. M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur-général d'Alstom, a confirmé devant la commission d'enquête son souhait de se retirer des trois coentreprises. Il a indiqué que « *les choses sont plus nuancées pour la partie nucléaire, pour laquelle il n'y a pas d'options de vente ; des discussions seront nécessaires* ». En réalité, Alstom dispose bien d'une option de vente des actions détenues dans le capital de GEAST. Cette option est exerçable le premier trimestre suivant l'expiration de la cinquième et de la sixième année suivant le *closing* (soit au premier trimestre 2021) ainsi que dans quelques autres cas particuliers qui ne paraissent toutefois pas probables. Alstom dispose d'une première option de vente des actions détenues au sein de Grid et Renewable exerçable en septembre 2018.

Le rapporteur souligne que, dès lors que Siemens et General Electric sont concurrents, il est difficile pour Alstom de rester au capital des coentreprises. Il rappelle que l'État conservera ses prérogatives et que les dispositions encadrant les activités de GEAST ne seront pas remises en cause, même après le retrait d'Alstom. Il faudra néanmoins que l'État soit extrêmement vigilant.

LES OPTIONS DE VENTE ET D'ACHAT POUR LES TROIS CO-ENTREPRISES

	Global Nuclear and French Steam (nuclear plants conventional islands globally and steam turbines in France)	Grid	Renewable Power
Financing	Shareholder guarantees and other forms of financing shall be provided by GE under similar terms as for other GE subsidiaries. Alstom will have the option (but not the obligation) to participate in any shareholder financing or guarantee prorata based on its shareholding in the joint venture. If the put options are not exercised at their maturity dates, Alstom's participation to such shareholder financing and guarantee will become compulsory		
Functioning within the GE group	Management and corporate services shall be provided by GE under the same terms as for other GE subsidiaries Cash pooling within the GE group		
Liquidity rights	<p>5-year prohibition on the selling of shares except:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alstom Change of control: Alstom undertaking to sell to GE the shares held by Alstom in the joint venture, upon GE's request in case of change of control of Alstom <p>After 5 years:</p> <ul style="list-style-type: none"> Put option: GE undertakes to acquire all of the shares held by Alstom in the joint venture at Alstom's request during the first quarter following the 5th and 5th anniversaries of the joint venture at a price based on a formula related to results, provided such price shall not be lower than that of Alstom's acquisition of the joint venture shares plus 2% per year from the closing of the sale of the Energy businesses to GE. The put will also be exercisable at any time in certain specific circumstances, notably in case of transfer of the shares held by GE in the joint venture to a third party Call option: At GE's request, Alstom undertakes to sell to GE all the shares held by Alstom in the joint venture should Alstom cease to hold shares in the Grid or Renewable Energies joint ventures (or should GE cease to hold shares in the Renewable Energies joint venture). The call option price is the same as put option price Usual liquidity rights in case of transfer of shares held by GE: proportional and total tag along rights at the initiative of Alstom and proportional and total drag along rights at the initiative of GE 	<ul style="list-style-type: none"> Alstom Change of control: Alstom undertaking to sell to GE the shares held by Alstom in the joint ventures, upon GE's request in case of change of control of Alstom IPO: At any time, Alstom or GE may request an IPO to be examined (right of veto for both parties to undertake an IPO prior to 31 August 2018) Usual liquidity rights in case of transfer of shares held by GE: proportional and total tag along rights at the initiative of Alstom and proportional and total drag along rights at the initiative of GE Put option: GE undertakes to acquire all of the shares held by Alstom in the joint ventures at Alstom's request in September 2018 or September 2019 at a price based on a formula related to results, provided such price shall not be lower than that of Alstom's acquisition of the joint venture shares plus 3% per year from the closing of the sale of the Energy businesses to GE. The put option will also be exercisable at any time in case of specific circumstances, notably in case of an IPO of one of the joint ventures or transfer to a third party of the shares held by GE in one of the joint ventures 	<ul style="list-style-type: none"> Alstom Change of control: Alstom undertaking to sell to GE the shares held by Alstom in the joint ventures, upon GE's request in case of change of control of Alstom IPO: At any time, Alstom or GE may request an IPO to be examined (right of veto for both parties to undertake an IPO prior to 31 August 2018) Usual liquidity rights in case of transfer of shares held by GE: proportional and total tag along rights at the initiative of Alstom and proportional and total drag along rights at the initiative of GE Put option: GE undertakes to acquire all of the shares held by Alstom in the joint ventures at Alstom's request in September 2018 or September 2019 at a price based on a formula related to results, provided such price shall not be lower than that of Alstom's acquisition of the joint venture shares plus 3% per year from the closing of the sale of the Energy businesses to GE. The put option will also be exercisable at any time in case of specific circumstances, notably in case of an IPO of one of the joint ventures or transfer to a third party of the shares held by GE in one of the joint ventures Call option: GE undertakes to sell to Alstom all the shares held by GE in the joint ventures at Alstom's request in May of each year from 2015 to 2019 (and in case of an IPO of one of the joint ventures) at a price equal to the fair market value of the shares, provided such price shall not be lower than GE's acquisition price of the joint venture shares plus 3% per year from closing of the sale of the Energy businesses to GE
Length of Shareholders' agreement	20 years	20 years	20 years

Source : notice pour l'Assemblée générale d'Alstom du 19 décembre 2014

II. ALCATEL

A. LE RACHAT PAR NOKIA A MARQUÉ LA FIN D'UNE HISTOIRE TOURMENTÉE POUR ALCATEL

Alcatel est également une **entreprise née du démantèlement de la Compagnie générale de l'électricité** (CGE) fondée en 1898. En 1981, la CGE est nationalisée et ses filiales de télécommunications fusionnent avec celles du groupe public Thomson. Elles sont regroupées sous le nom d'Alcatel. En 1991, La CGE change de nom et devient Alcatel-Alsthom. En 1995, Serge Tchuruk, ancien dirigeant de Total, devient président d'Alcatel-Alsthom et fait le choix de recentrer le groupe sur les activités d'équipements de télécommunications. Renommé simplement Alcatel, le groupe se sépare donc, entre 1998 et 2001, de ses filiales industrielles, Alstom (énergie et transport), Cegelec (ingénierie électrique), Nexans (câbles de cuivre) et se désengage progressivement de Framatome.

Des erreurs stratégiques ont engendré des difficultés très importantes pour Alcatel. La stratégie d'entreprise sans usine ou « *fabless* » de Serge Tchuruk, consistant à fermer ou externaliser la quasi-totalité des usines ou des sites de production du groupe, n'a pas fonctionné. À la différence de son concurrent Ericsson, Alcatel a pris beaucoup de retard sur la téléphonie mobile en échouant à s'imposer dans la norme européenne GSM de seconde génération. Des difficultés sont également nées de l'évolution de la conjoncture économique et financière mondiale. L'éclatement de la bulle internet ⁽¹⁾ au début des années 2000 a engendré des problèmes de soutenabilité d'endettement pour Alcatel, qui, en retour, ont accéléré la chute des cours boursiers. La libéralisation des opérateurs télécom a, elle, entraîné une pression à la baisse sur les prix de vente des équipements des réseaux.

La fusion, en 2006, avec l'entreprise américaine Lucent avait pour but d'aider Alcatel à faire face à toutes ces difficultés et devait permettre de constituer le leader mondial des équipements de réseaux télécom, devant Ericsson et Nokia. Si cela semblait possible à l'époque, puisque la somme des chiffres d'affaires d'Alcatel et de Lucent – 9 milliards d'euros chacun environ – était supérieure au chiffre d'affaires de leurs concurrents, **la fusion a été un échec.** Depuis, le groupe a accumulé les pertes et enchaîné les plans de restructuration. Il n'a jamais dégagé de bénéfices, hormis en 2015, ni distribué de dividendes. Pour l'Intersyndicale de Nokia, cela s'explique notamment par « *un échec des ventes sur la 3G* », par « *les dettes de Lucent et les engagements envers les fonds de retraite de ses employés* » qui pesaient sur les comptes d'Alcatel-Lucent et par le peu de bénéfices dégagé en Chine « *malgré un transfert considérable des activités et une montée en charge*

(1) La part de la capitalisation boursière des services de télécommunications a atteint, en moyenne en 2000 en France, 12,1 % de la capitalisation boursière totale alors que la part dans le PIB de la valeur ajoutée de ce secteur (y compris la poste) n'était que de 3,2 %. Le retournement des marchés financiers a eu un effet de dominos.

importante du nombre d'employés». Arrivé à la tête du groupe mi-2013, M. Michel Combes a dû engager une forte restructuration, sous l'appellation de plan de transformation *Shift*, marquée par un lourd plan social.

En raison de ces difficultés accumulées, la fusion avec l'entreprise finlandaise Nokia, annoncée le 15 avril 2015, ne fut pas une surprise. Le 21 octobre 2015, Nokia a annoncé avoir eu l'accord réglementaire du ministre de l'économie pour lancer une offre publique d'échange (OPE) entre Alcatel-Lucent et Nokia. Nokia a obtenu 95 % d'Alcatel-Lucent puis lancé une offre publique de retrait (OPR) ⁽¹⁾ auprès de l'AMF. Alcatel est alors devenue une filiale de Nokia.

Cette fusion a permis de créer un leader européen des technologies innovantes dans les réseaux et les services connectés et de mieux résister à la concurrence suédoise (Ericsson), américaine (Cisco) et surtout chinoise (Huawei). Le principal acteur chinois, **Huawei, est en effet connu pour ses pratiques commerciales très agressives**, qui consistent à conquérir des parts de marchés en proposant des prix très bas pendant quelques années, avant de les relever progressivement, une fois les marchés captés. Huawei est **fortement soupçonné de profiter de subventions importantes de la part de l'État chinois afin de soutenir cette politique tarifaire**. Des fuites dans les médias en 2011 concernant un rapport confidentiel de la Commission européenne révèlent que Huawei bénéficierait d'un système massif de subventions indirectes, grâce aux lignes de crédit qui alimentent ses budgets de recherche et de prospection commerciale. Des lignes de crédit à très bon marché équivalentes à 30 Mds \$ lui auraient été consenties par les banques d'État chinoises. Il est nécessaire de faire évoluer encore davantage le discours français sur la réciprocité en mettant en avant l'impératif de lutte contre le dumping commercial et la concurrence déloyale organisée par certains États à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés tiers.

Cette fusion faisait sens, au plan industriel puisqu'elle a pérennisé l'activité d'Alcatel-Lucent et a permis au groupe de disposer, aujourd'hui, de **portefeuilles de produits et d'implantations géographiques complémentaires**. Alors que Nokia était très présent en Europe et en Asie, Alcatel Lucent l'était davantage aux États-Unis. Le groupe est désormais présent aux États-Unis, dans certains pays européens, mais aussi en Chine, en Corée et dans différents pays en développement d'Asie. Les activités du groupe sont variées et structurées en six lignes de produits : produits mobiles, produits fixes, applications, produits technologiques rassemblant tous les brevets, les produits liés à l'IP – *Internet Protocol* – et à l'optique.

(1) Une société détenue très largement par un actionnaire unique (au moins 95 %) est retirée des marchés cotés du fait du faible nombre de titres librement cessibles.

B. L'ÉTAT A OBTENU DES GARANTIES ESSENTIELLES DE LA PART DE NOKIA

Nokia a pris un certain nombre d'engagements dans le cadre de l'accord signé en 2015 avec le ministre de l'économie.

1. Un droit de regard de l'État en cas de vente d'ASN

L'activité d'Alcatel-Lucent considérée comme la plus stratégique était celle de sa filiale *Alcatel Submarine Networks* (ASN) spécialisée dans les câbles sous-marins de télécommunications. **ASN maîtrise toute la chaîne de valeur** : la fabrication des câbles en fibre optique, par l'intermédiaire de sa filiale ALDA ⁽¹⁾, leur pose et leur réparation. L'activité de fabrication est principalement assurée dans l'usine de Calais, où ASN emploie plus de 400 personnes, et dans une autre usine située à Greenwich, au Royaume-Uni.

La maîtrise des flux de données et le contrôle de leur intégrité sont essentiels au rayonnement économique et stratégique de la France. 99 % du trafic mondial de données, voix et vidéo passe aujourd'hui par les câbles optiques sous-marins. Comme ont pu le constater les membres de la commission d'enquête à la suite d'un déplacement sur le site de Calais, **le caractère stratégique de cette d'ASN, désormais filiale de Nokia, se renforce** d'ailleurs puisqu'elle développe des solutions optiques de détection acoustique et vibratoire afin d'adresser les marchés militaires, de sécurité civile et de protection des infrastructures sous-marines.

Dans le cadre des accords signés avec Nokia, **l'État dispose d'un droit de regard en cas de vente d'ASN par Nokia.**

2. Des engagements en termes d'emplois

5 200 salariés travaillent aujourd'hui pour le groupe Nokia en France et sont répartis principalement sur trois sites : le site de Nozay (Paris-Saclay), dans l'Essonne, qui comprend des personnels ASN, des Bell Labs et d'Alu-International (soit un peu moins de 4 000 salariés) ; l'usine de fabrication de câbles sous-marins de Calais, qui emploie environ 400 personnes ; le site de Lannion enfin, dans les Côtes-d'Armor, où travaillent environ 700 personnes.

Nokia s'est engagé, en 2015, à maintenir le niveau d'emploi des filiales ALU-International (R&D, services généraux et fonctions support) et Bell Labs (recherche fondamentale) à 4 200 salariés pendant au moins deux ans après le rachat, soit jusqu'en janvier 2018. Le groupe s'est également engagé à embaucher 500 ingénieurs supplémentaires pour la recherche et développement d'ici la fin de l'année 2018.

(1) Une joint-venture créée en 2000 entre Louis Dreyfus Armateurs (LDA) et Alcatel Lucent Submarine Networks (ASN).

De nombreuses craintes ont émergé quant à l'impossibilité pour Nokia de tenir ses engagements, d'autant plus qu'en septembre dernier, un nouveau plan social a été annoncé dans un contexte de difficultés économiques anticipées jusqu'en 2020 (la 5G ne portera ses fruits que dans 2 ou 3 ans). En 2016, les résultats consolidés du groupe Nokia ont enregistré une perte conséquente de 912 millions d'euros. 503 emplois seront supprimés dans le cadre de ce plan social – 82 sur le site de Lannion et 421 sur le site de Paris-Saclay. Le nombre de suppression de postes a en effet pu *in fine* être revu à la baisse. Cela revient en réalité à supprimer 460 postes occupés par des salariés puisque 43 sont d'ores et déjà vacants. Ce plan social ne remet cependant pas en cause les engagements en termes d'emplois, réaffirmés depuis par le groupe.

Certes, **la tenue des engagements a pris beaucoup de retard**, notamment en raison de difficultés à recruter des ingénieurs puisque, comme l'a indiqué M. Thierry Boisson, président de Nokia France, *« tous les profils que nous recherchons sont également convoités par les plus grandes sociétés à travers le monde : Google, Facebook et autres s'approvisionnent en nouvelles ressources, et particulièrement en France »*. Cependant, **les recrutements avancent désormais avec un rythme soutenu, grâce à une récente mobilisation salariale et à une médiation active du présent Gouvernement**. Les organisations syndicales se sont d'ailleurs félicitées de la volonté désormais démontrée du groupe à tenir ses engagements en termes d'emplois : *« la direction des ressources humaines a fait décoller le processus d'embauche : actuellement, entre quinze et vingt contrats de travail sont signés par semaine. Ce rythme est passé de cinq à dix puis à quinze embauches hebdomadaires, et nous espérons qu'il s'améliorera encore »* a précisé M. Pascal Guihéneuf de la Confédération française démocratique du travail (CFDT). L'entreprise estime que son objectif de porter ses effectifs de R&D en France à 2 500 personnes sera atteint dès l'été 2018. Par ailleurs, l'engagement global de 4 200 employés devrait être atteint avant la fin du premier semestre 2018.

3. L'implantation en France du pilotage d'activités de recherche majeures

La capacité d'innovation du nouveau groupe est très importante car il associe l'entité des Bell Labs, centre de recherche et développement qui appartenait à Alcatel-Lucent, à l'entité Nokia Technologies. Au sein du groupe, plus de 40 000 personnes travaillent dans tous les domaines de recherche, fondamentale ou appliquée. Avec ces moyens, **le groupe souhaite accélérer le développement des technologies futures telles que la 5G, et se positionner sur l'ensemble des composants des réseaux virtualisés : cloud, nouvelles technologies de big data et d'analytics**.

Dans le cadre de l'accord signé avec le ministre de l'économie, le groupe s'est engagé à localiser le pilotage de la recherche de pointe et de l'innovation en France sur ces centres R&D de Nozay et de Lannion. Le groupe s'est notamment engagé à ce que la France accueille une direction significative des Bell Labs.

Le rapporteur note que fin 2017, Nokia avait déjà investi plus de 30 M€ sur les 100 M€ annoncés, dans **plusieurs fonds ou start-up** visant au développement, en France, de l'internet des objets, de la cybersécurité et de plateformes logicielles destinées aux prochaines générations de réseaux.

Le rapporteur note également que la gouvernance de plusieurs divisions importantes de Nokia est bien assurée en France. Le directeur général de la division « Nokia Mobile Networks », qui représente plus de la moitié de la R&D de Nokia, est un Français basé en France. Le directeur de toute l'activité 5G de Nokia est également basé en France. Néanmoins, **la France n'accueille toujours pas de direction significative des Bell Labs**. M. Thierry Boisson, président de Nokia France, a indiqué à la commission d'enquête qu'une nouvelle direction des Bell Labs, celle de l'intelligence artificielle, serait installée en France et que son directeur, qui rendrait directement compte au président des Bell Labs monde, serait chargé de structurer et générer les développements et la recherche autour de l'intelligence artificielle à partir de la France. **Le rapporteur souhaite que cet engagement soit tenu lorsqu'aura lieu le prochain comité de suivi, en juin 2018.**

La direction du groupe s'était également engagée à mettre en place des feuilles de route, autrement dit des plans d'action détaillés, notamment sur la 5G, la cybersécurité ou encore les objets connectés. Un délai avait été donné pour leur présentation jusqu'à la fin du mois de février 2018 mais certaines de ces feuilles de route n'ont toujours pas été présentées en détail. Le rapporteur insiste sur l'importance pour le groupe de communiquer sur sa stratégie industrielle, qui affectera toute la filière française des télécommunications. Plus généralement, le rapporteur souligne, comme l'ont fait les organisations syndicales représentatives auditionnées par la commission d'enquête, **l'importance d'élaborer une véritable stratégie industrielle au niveau français comme au niveau européen dans les domaines des télécoms, de la cybersécurité, des objets connectés et des réseaux de sécurité publique.**

C. DES POINTS DE VIGILANCE DEMEURENT

1. Des inquiétudes relatives à la vente d'ASN

Nokia a annoncé la vente de cette filiale au printemps dernier. Un certain nombre d'interrogations et d'inquiétudes ont depuis émergé, que ce soit sur le calendrier de vente – entre une sortie directe et rapide du groupe Nokia et une sortie plus progressive –, ou sur les options de vente – vente globale ou vente à la découpe.

Les discussions avec le Gouvernement, qui possède un droit de regard sur la vente d'ASN, sont en cours et sont particulièrement intenses. Selon les éléments obtenus par le rapporteur, **le rachat ne mettra pas en cause le vecteur de souveraineté qu'est ASN**. La filiale ne sera pas vendue à la découpe. Un des

atouts d'ASN est, en effet, de posséder une maîtrise commerciale et technique sur l'ensemble de la chaîne de valeur et de valoriser les complémentarités entre des corps de métier très différents. Le Gouvernement est également attentif à ce qu'ASN trouve, à travers son rachat, les financements nécessaires pour moderniser son outil de travail, pour réduire ses coûts, pour maintenir ses compétences au meilleur niveau et pour continuer la diversification de son offre. ASN ne sera pas vendu à un repreneur qui cherchait uniquement à faire des économies pour amortir le poids d'une acquisition jugée trop chère et trop risquée.

Le rapporteur attire l'attention sur la délicate question des brevets. La propriété intellectuelle utilisée par ASN appartient aujourd'hui presque exclusivement à Nokia, plus spécifiquement à sa filiale Nokia Tech. ASN doit pouvoir, après la vente, avoir tous les moyens pour opérer de manière pérenne, comme s'y est engagé M. Thierry Boisson, président de Nokia France, devant la commission d'enquête. Cela pourra passer par une contractualisation portant sur l'usage des brevets, par des transferts de propriété intellectuelle à ASN ou par une gestion des brevets en copropriété.

2. Des inquiétudes relatives au modèle économique des opérateurs de télécommunications

Le rapporteur insiste sur l'importance de réfléchir en profondeur aux mesures permettant d'améliorer la rentabilité des opérateurs afin qu'ils investissent durablement dans l'Internet très haut débit et dans le déploiement de la 5G. Un manque d'investissement met en péril, non seulement la croissance en France d'une entreprise comme Nokia mais, plus généralement, la croissance de nos entreprises et surtout de nos start-up qui ont besoin de réseaux à très haut débit, fiables et sécurisés.

Au *Mobile World Congress*, Rajeel Suri directeur général de Nokia Networks, a insisté sur les faiblesses du marché européen des télécommunications. Alors que les premiers réseaux commerciaux 5G devraient être lancés dès la fin de l'année en Chine ou aux États-Unis, cela ne sera pas le cas tout de suite en Europe car *« en Europe, le revenu moyen par utilisateur est bien plus bas qu'aux États-Unis ou au Japon : un tiers du revenu moyen qu'en Amérique du Nord, moitié moins qu'au Japon, ce qui empêche les opérateurs d'investir autant qu'ils le voudraient »*⁽¹⁾.

(1) <https://www.usine-digitale.fr/article/5g-pourquoi-la-chine-et-les-etats-unis-sont-loin-devant-l-europe-selon-nokia.N658174>

III. STX

A. LE DIFFICILE MAINTIEN D'UN CHAMPION FRANÇAIS DE LA CONSTRUCTION NAVALE DANS UN MARCHÉ EN PLEIN BOULEVERSEMENT DANS LES ANNÉES 2000

La construction navale est une activité économique essentielle aux yeux de tout pays disposant de frontières ouvertes sur la mer et souhaitant jouer le rôle d'une puissance maritime. Selon les données du service hydrographique et océanographique (SHOM) de la Marine nationale, les côtes françaises dans leur ensemble s'étendent sur **18 455 kilomètres** et le territoire maritime de la France est estimé à **plus de 10 millions de kilomètres carrés**.

En ce sens, l'émotion suscitée dans l'opinion publique par les difficultés rencontrées par les chantiers navals de Saint-Nazaire depuis le début des années 2000 tient peut-être moins à leur poids – pourtant non négligeable, avec 1,3 milliard d'euros de chiffres d'affaires en 2016 – 224^{ème} rang au niveau national selon la Compagnie française d'assurances pour le commerce (COFACE) – dans l'économie nationale que dans l'attention que leur ont portée les différents gouvernements au cours de leur longue histoire.

L'histoire mouvementée et prestigieuse des Chantiers de Saint-Nazaire

La mise en place d'installations de construction de navires à Saint-Nazaire au dix-neuvième siècle est liée, à cette époque, au développement de lignes maritimes transatlantiques. Sous le Second Empire, les frères Péreire se voient confier au travers de la Compagnie générale maritime la mise en place de deux liaisons postales transatlantiques, dont l'une entre Saint-Nazaire et l'isthme de Panama ⁽¹⁾. La société est renommée Compagnie générale transatlantique par un décret impérial du 22 juillet 1861, nom qu'elle conserve jusqu'à son intégration dans la Compagnie générale maritime (CGM) en 1973.

Dès cette période, les frères Péreire mettent en place à Saint-Nazaire avec l'ingénieur écossais John Scott un chantier naval dédié à la construction des paquebots : les Chantiers de Penhoët. Leur fusion avec les Ateliers et Chantiers de la Loire en 1955 donne naissance aux « Chantiers de l'Atlantique ».

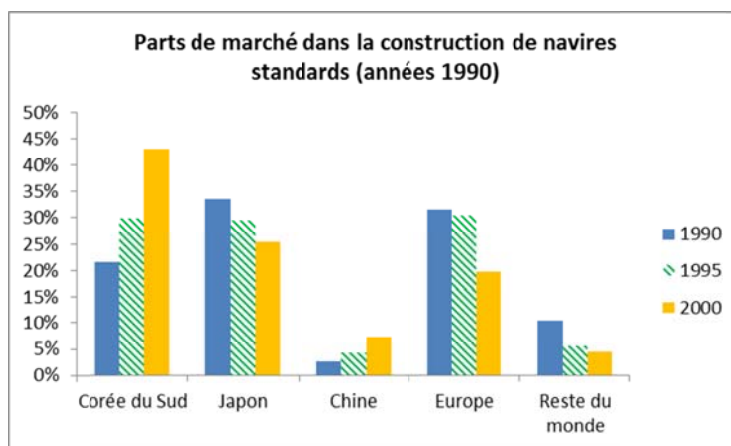
Ces chantiers sont à l'origine de nombreux paquebots prestigieux, depuis l'Impératrice Eugénie, mis en service en 1864 sous le Second Empire, jusqu'au France inauguré par le général de Gaulle en 1960. Des navires de guerre ont également été construits à Saint Nazaire (notamment le porte-avions *Foch*).

Des crises économiques ont émaillé ponctuellement le long parcours des chantiers de Saint-Nazaire : la société de John Scott, premier propriétaire, fait faillite dès l'année 1866. Au début des années 1920, une chute de la demande mondiale aboutit à une réduction de plus du tiers des effectifs ouvriers. En 1976, la baisse des commandes consécutive au choc pétrolier provoque l'intégration des Chantiers de l'Atlantique au groupe Alstom.

(1) L'autre entre Le Havre et New York.

Les évolutions successives du marché de la construction navale expliquent, pour une large part, les problèmes auxquels les Chantiers de Saint-Nazaire ont dû faire face au cours des deux dernières décennies.

Les années 1980 et 1990 ont, tout d'abord, vu la consécration d'une suprématie des pays asiatiques sur le marché des navires dits « standards ⁽¹⁾ » au détriment de leurs concurrents européens. Le Japon, la Corée du Sud et la Chine représentaient, en 2000, plus des trois quarts du tonnage des commandes mondiales ⁽²⁾ (75,8 %), contre un peu plus de la moitié en 1990 (58 %). Ces pays se sont, en effet, positionnés avec succès sur la construction de navires commerciaux à fortes capacités. Les Européens ont vu, pour leur part, leur part de marché se dégrader, en particulier à la fin de la décennie (1995 : 30,5 % ; 2000 : 19,7 %).



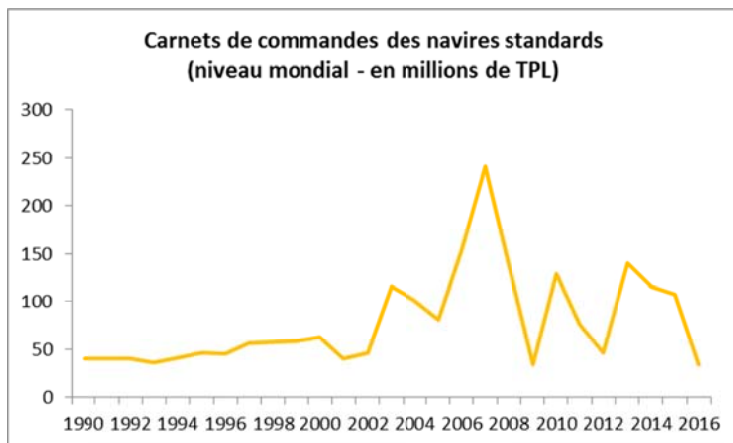
Source : Barry Rogliano Salles – Transport maritime et construction navale (rapport 2001).

À partir des années 2000, le marché est devenu plus dynamique, mais aussi plus volatil.

Après une hausse vertigineuse des commandes, qui sont quasiment triplées entre 2002 (46,8 millions de TPL) et 2008 (139,1 millions de TPL), la demande s'effondre en 2009 (- 75,6 % à 33,9 millions de TPL) dans le sillage de la crise économique mondiale, avant de se redresser au début des années 2010 (2013 : 140,3 millions de TPL). La situation s'est détériorée à nouveau fortement en 2016 (cf. *infra*).

(1) Il s'agit des navires marchands traditionnels : pétroliers, vraquiers, porte-conteneurs, etc. Les paquebots, rouliers, chimiquiers, etc. relèvent de la catégorie des navires « spécialisés ».

(2) Les navires marchands « standards » sont classés selon leur « tonnes de port en lourd » (TPL), c'est-à-dire le chargement maximal que l'on peut emporter.



Source : Barry Rogliano Salles – Transport maritime et construction navale (rapports 2001 et 2017).

La concurrence internationale et la volatilité du marché expliquent assez largement les difficultés rencontrées par les Chantiers dans les années 2000. Le résultat opérationnel de la branche marine d'Alstom ⁽¹⁾, positif en 2002, devient fortement négatif en 2004 (- 103 millions d'euros sur un chiffre d'affaires de 630 millions d'euros) alors que, dans le même temps, le groupe Alstom s'efforce de surmonter la crise financière subie en 2003.

À cette période, les Chantiers ne pouvaient, par ailleurs, plus bénéficier d'aides directes au fonctionnement de la part des pouvoirs publics, celles-ci ayant été définitivement interdites à compter du 1^{er} janvier 2001 par le règlement du Conseil de l'Union européenne (CE) n° 1540/98 du 29 juin 1998 (article 3) ⁽²⁾.

D'un point de vue strictement économique, il était donc difficile pour Alstom de maintenir à lui-seul un haut niveau d'investissement pour le site de Saint-Nazaire. La cession en 2006 de la branche marine au groupe norvégien Aker Yards (né en 2004 du rapprochement entre les chantiers navals Aker et Kvaerner, spécialiste de l'*offshore* pétrolier) se justifiait d'autant plus que celui-ci affichait une bonne santé financière avec un résultat positif de 94 millions d'euros en 2004 sur un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros.

Le choix d'un Norvégien pour cette cession s'inscrivait dans la logique de consolidation du marché européen par rapport à ses concurrents asiatiques. Cette stratégie a, toutefois, été remise en cause par le choix de la maison mère d'Aker Yards (Aker ASA ⁽³⁾) de se retirer du capital de l'entreprise entre l'été 2006 et le printemps 2007.

(1) En 1998, Alsthom est devenu Alstom (sans « h »).

(2) Ce règlement prolongeait les mécanismes d'aides jusqu'au 31 décembre 2000 dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un accord conclu en 1994 dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), finalement jamais intervenue.

(3) Détenue par l'homme d'affaires norvégien Kjell Inge Rokke.

Avec un capital devenu flottant, le groupe Norvégien ne pouvait qu'attirer les convoitises de ses concurrents sud-coréens. En ce sens, le rachat massif par la société STX *Offshore & Shipbuilding* de 39,2 % du capital d'Aker Yards dans la nuit du 22 au 23 octobre 2007 ne pouvait être une « surprise » au regard de la force de frappe des conglomérats sud-coréens à cette époque.

Dès lors, sans la réaction du Gouvernement français à cette époque, qui s'est empressé de négocier avec le groupe STX, les Chantiers de Saint-Nazaire auraient pu perdre définitivement la maîtrise de leur destin.

Le « partenariat industriel » conclu le 12 juin 2008 entre le Gouvernement français et STX permet à celui-ci de confirmer sa prise de contrôle d'Aker Yards ⁽¹⁾ tout en donnant à l'État une minorité de blocage ⁽²⁾ de 33,34 % au sein d'Aker Yards France par la reprise de la part qu'Alstom avait conservée au capital lors de la cession de 2006 (25 %) et un rachat supplémentaire de 8,34 % du capital. On peut noter, à cet égard, que les négociations avec STX ont été facilitées par les besoins de recapitalisation rencontrés par le groupe coréen à la suite du retournement des marchés mondiaux observé en 2009.

Il s'agissait là d'un résultat important pour la France, qui conservait ainsi un droit de regard sur toutes les décisions stratégiques de STX France. La nomination d'un Français expérimenté ⁽³⁾ à la tête de STX France en janvier 2012 reflète le maintien d'une influence non-négligeable de l'État sur la construction navale à Saint-Nazaire.

Ce nouvel équilibre, en ce qu'il reflétait les rapports de force sur le marché tout en pérennisant l'avenir immédiat du site de Saint-Nazaire, aurait pu perdurer sans l'irruption de nouvelles perturbations au cours des années suivantes.

B. LE CHOIX DE L'ANCRAGE EUROPÉEN AU CŒUR DU RAPPROCHEMENT AVEC FINCANTIERI (2017)

Au contraire des années 1990 et 2000, qui ont vu s'affirmer les champions asiatiques, les années 2010 se caractérisent par un effondrement du marché des navires marchands standards.

Les commandes, qui avaient retrouvé en 2013 (140,3 millions de TPL) un niveau proche de celui de 2008 (139,1 millions de TPL), sont ramenées aux alentours des 110 millions de TPL en 2014 (116 millions de TPL) et 2015 (107,7 millions de TPL), avant de chuter en 2016 (34,1 millions de TPL, soit - 68,3 % par rapport à 2015).

(1) La participation de STX au capital d'Aker Yards monte à près de 90 % en août 2008. Le groupe est alors renommé « STX Europe ».

(2) Avec droit de préemption.

(3) M. Laurent Castaing. Ce dernier avait été directeur général adjoint des Chantiers de l'Atlantique entre 1998 et 2004.

L'effondrement de la demande est d'autant plus sévère qu'il concerne toutes les catégories de gros navires commerciaux : – 73 % pour les commandes de pétroliers, – 36,7 % pour les vraquiers et – 87,7 % pour les porte-containers⁽¹⁾. La faillite, intervenue en 2017, du conglomérat Hanjin, l'un des plus importants armateurs sud-coréens, symbolise, à elle-seule, la crise du secteur maritime.

Les origines de ces difficultés, liées à la faible reprise du commerce international⁽²⁾, sont multiples : recentrage de l'économie chinoise sur son marché intérieur, difficultés de l'industrie pétrolière *offshore* face à la baisse des cours, regain de protectionnisme dans différents pays, dégradation de l'environnement géostratégique, etc.

Ce contexte a eu pour conséquence de fragiliser les chantiers asiatiques. Selon les analyses du cabinet BRS précité, courtier spécialiste du secteur de la construction navale, la crise frappe des opérateurs en surcapacités et pourrait faire disparaître d'ici 2018 « 50 % de la capacité sud-coréenne, 20 % à 30 % de la capacité chinoise et 10 % à 20 % de la capacité japonaise⁽³⁾ ». D'ores et déjà, le cabinet recense 630 chantiers actifs en 2016, contre près du double (1 150) en 2000.

La société STX *Offshore & Shipbuilding*, la plus fragile des grands chantiers coréens, n'échappe pas à ce retournement du marché. Elle affiche un haut niveau d'endettement (8,5 milliards d'euros) dès 2012, qui est révélé dans la presse l'année suivante. Le groupe est placé en redressement judiciaire en juin 2016.

Paradoxalement, cette crise constitue une opportunité pour les chantiers navals européens, qui restent fortement positionnés sur les marchés des navires spécialisés.

À cet égard, le marché des paquebots apparaît particulièrement dynamique depuis le début de la décennie, stimulé par la croissance du tourisme mondial (+ 7 % en 2017, après + 4 % en 2016⁽⁴⁾) et le succès des croisières auprès de la clientèle (en particulier asiatique) : 70 navires de croisière en construction étaient recensés au début de 2017, contre 55 l'année précédente.

Toutes ces commandes sont honorées par des constructeurs européens, en particulier l'Allemand Meyer Werft, l'Italien Fincantieri et, bien sûr, STX France. L'un de leurs concurrents asiatiques, le Japonais Mitsubishi avait tenté une incursion sur ce marché avant de renoncer en octobre 2016 à prendre de nouvelles

(1) Source : Barry Rogliano Salles (BRS) – *Transport maritime et construction navale (rapport 2017)* page 10.

(2) Selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans son rapport 2017 sur le commerce mondial, la croissance du volume des échanges de marchandises a ralenti entre 2016 et 2017 (+ 1,3 % contre + 2,6 % l'année précédente) et leur valeur a même diminué en valeur (-3,3 % pour les exportations mondiales de marchandises, à 15 460 milliards de dollars américains en 2016).

(3) Source : rapport précité de BRS (2017) – introduction.

(4) Source : Organisation mondiale du tourisme.

commandes en raison de problèmes survenus dans la mise en œuvre de deux contrats avec la compagnie AIDA Croisière.

Les Chantiers de Saint-Nazaire disposent, sur ce point, de sérieux atouts, en particulier une grande cale avec un portique d'assemblage géant et un bassin utilisable pour des navires de très grandes capacités.

Ces installations, historiquement conçues pour la construction de pétroliers ou de gros navires de transport de marchandises, sont aujourd'hui dédiées, pour l'essentiel, aux navires spécialisés : paquebots, ferrys, navires océanographiques, etc. Les Chantiers de l'Atlantique avaient, dès le début des années 2000, entamé leur reconversion sur ce secteur ⁽¹⁾, stratégie qui s'avère payante une décennie plus tard.

La volonté, affichée dès 2013 et réaffirmée en 2016, des créanciers de STX Offshore & Shipbuilding de céder STX France afin de résorber cette dette a, dès lors, constitué une occasion unique de procéder à une recomposition du marché autour d'un ou deux « champions » européens.

En termes de projet industriel, une alliance de STX France avec Fincantieri était loin d'être absurde : le groupe italien, certes très présent sur le marché des navires de croisière ⁽²⁾, ne disposait pas d'installations adaptées aux très grands paquebots comme celles de Saint-Nazaire. Par ailleurs, son concurrent allemand (Meyer Werft) avait acquis en 2014 le chantier de Turku en Finlande, qui était également une filiale de STX, dans une même logique d'extension de ses capacités vers des navires de très grande taille, les installations de Meyer Werft ne permettant pas la construction de tels navires.

Les opposants à cette alliance ont souligné les risques d'un transfert de technologie hors d'Europe, Fincantieri s'étant rapproché du Chinois China State Shipbuilding Corporation (CSSC) pour la construction de navires de croisière pour la compagnie Carnival, destinés au marché chinois. On peut y voir, au contraire, le signe que les Chinois commencent à se reconvertir sur ce marché porteur et qu'il est d'autant plus urgent pour les Européens de s'organiser.

Les discussions entre l'État, toujours actionnaire de 33,34 % du capital, et Fincantieri se sont accélérées lorsque ce dernier a été désigné par la justice coréenne comme repreneur privilégié de STX France, le groupe *STX Offshore & Shipbuilding* ayant été placé en redressement judiciaire en juin 2016.

(1) Le dernier méthanier géant construit à Saint-Nazaire était le *Gaselys* pour Gaz de France en 2007.

(2) Le groupe italien a accaparé 9 des 17 nouvelles commandes de paquebots enregistrées en 2015.

Sans entrer dans le détail des négociations menées depuis cette date, on peut noter que la mise en œuvre par l'État, le 27 juillet 2017, de son droit de préemption et sa montée temporaire à 100 % du capital de l'entreprise ont permis à la France de faire valoir ses intérêts stratégiques, de faire évoluer les rapports de force avec l'entreprise Fincantieri et ainsi d'obtenir en septembre dernier ⁽¹⁾ **un accord plus avantageux que celui conclu en avril 2017 (cf. récapitulatif *infra*).**

**Comparatif des deux accords STX – État français
(2017-2018)**

	Premier accord (6 avril 2017)	Second accord (27 septembre 2017 et 2 février 2018)
Part de l'État français dans le capital (via l'Agence des participations de l'État)	33,34 % <i>Avec droit de préemption maintenu</i>	34,34 % <i>Avec droit de préemption maintenu</i> (- 1 % « prêtés » à Fincantieri)
Part de la partie italienne dans le capital	54,66 % (48 % + 6,66 % provenant d'une fondation italienne CR Trieste)	50 % (+ 1 % « prêtés » par l'État français)
Part de DCNS – <i>Naval Group</i>	12 %	Entre 10 % et 15,66 %
Autres (salariés, etc.)	0 %	Jusqu'à 5,66 %
Engagements du repreneur	Oui (emplois, bureaux d'étude à Saint-Nazaire, protection des brevets et non-transfert de technologies)	Oui (engagements similaires). <i>La mise en œuvre des engagements sera revue dans 2 ans, 5 ans, 8 ans et 12 ans et pourra donner lieu à la reprise par l'État du 1 % du capital prêté à Fincantieri.</i>

Les représentants du personnel de STX France, reçus par la commission d'enquête le 30 novembre 2017, ont exprimé leurs doutes quant à la solidité de l'accord du 27 septembre de la même année sur le long terme, mais ont globalement ⁽²⁾ reconnu que :

(1) Accord signé définitivement le 2 février 2018.

(2) À l'exception de la CGT. FO reste, pour sa part, très réservé sur l'entrée de Fincantieri.

– certaines de leurs exigences avaient été correctement intégrées dans l'accord ;

– l'État avait obtenu des garanties ;

– la méthode avait été transparente, l'expert du comité d'entreprise ayant eu accès à tous les documents.

Le rapporteur salue l'approche constructive des organisations syndicales ⁽¹⁾. Il se félicite de la transparence des négociations, et notamment du fait que l'expert du comité d'entreprise ait eu accès à toutes les informations, ce qui n'est pas le cas dans tous les projets de rachat de sociétés, mais qui est une bonne pratique qui mériterait d'être généralisée.

Dans les deux accords intervenus, la présence au capital de Naval Group, ancienne direction des constructions navales ⁽²⁾ est une donnée importante. Elle renforce l'assise française du nouvel ensemble en permettant à un acteur essentiel de l'industrie militaire française ⁽³⁾, au demeurant contrôlé par l'État, de disposer d'un siège au conseil d'administration de la nouvelle entité aux côtés des quatre administrateurs nommés par Fincantieri, des deux administrateurs nommés par l'État et de celui nommé par les actionnaires salariés.

Certaines voix, notamment au niveau de la direction de STX France, ont émis des doutes sur l'entrée de Naval Group, estimant que cette société faisait « *une très bonne affaire* » en rachetant un de ses concurrents ⁽⁴⁾. **Le rapporteur ne partage pas cette crainte dans la mesure où cela fait plusieurs années que les activités de STX ne concurrencent plus véritablement celles de Naval Group.**

À l'exception des bâtiments de projection et de commandement (BPC) Mistral et Tonnerre, livrés en 2004 et 2005, STX ne produit plus de navires pour la Marine nationale. Les dernières frégates construites par les Chantiers de Saint-Nazaire pour la Marine relèvent de la classe Floréal et ont été livrées au début des années 1990. Le seul secteur sur lequel les deux entreprises sont en concurrence est l'entretien des bâtiments de surface de la marine ou « maintien en condition opérationnelle » (MCO), mais il représente moins de 5 % du chiffre d'affaires annuel moyen de STX France. En outre, des règles de limitation des conflits d'intérêt sont prévues au moment de l'entrée de Naval Group au capital de STX France, permettant à cette concurrence sur le MCO des bâtiments de surface de se

(1) « Nous déclarons depuis de nombreuses années que l'important n'est pas l'identité de l'actionnaire ni sa nationalité mais sa stratégie, les moyens qu'il y consacre et les conséquences sociales et économiques de sa politique » a ainsi, par exemple, indiqué M. François Janvier, secrétaire de la section CFE-CGC.

(2) Devenue, en 2003, une société anonyme (DCN puis DCNS en 2007). L'entreprise est contrôlée par l'État français (62 %) et Thalès (35 %).

(3) Naval Group est le principal fournisseur de la Marine nationale. La société a réalisé un chiffre d'affaires de 3,7 milliards d'euros en 2017.

(4) Naval Group est le principal fournisseur de la Marine nationale. La société a réalisé un chiffre d'affaires de 3,7 milliards d'euros en 2017.

poursuivre. Dès lors, il paraît difficile de croire que cette concurrence aurait été la principale motivation de Naval *Group* dans sa prise de participation.

L'opération permet, en revanche, à Naval *Group* d'avoir un droit de regard sur le devenir des installations des Chantiers et de conserver, ainsi, un accès à la grande cale de Saint-Nazaire pour ses propres navires. **En ce sens, il s'agit bien d'une garantie supplémentaire de souveraineté pour notre pays.**

Les relations entre Naval *Group* et Fincantieri sont, par ailleurs, en train d'évoluer avec l'annonce par le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, et la ministre des armées, M^{me} Florence Parly, d'un rapprochement entre les deux sociétés à Rome, le 1^{er} février 2018. Les contours de ce rapprochement sont encore à l'étude. Les résultats des discussions en cours ne seront connus qu'en juin 2018. À ce stade, trois axes de réflexions ont été retenus :

- la « conception et la réalisation conjointes de bâtiments de surface » ;
- la « mutualisation des efforts de recherche et développement » ;
- la « synergie et le partage des meilleures pratiques en matière d'achats, de services et de méthodes industrielles ».

Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur le contenu et les conséquences d'un tel rapprochement, il paraît peu probable qu'il y ait un quelconque impact de l'opération sur la situation de STX. L'objectif affiché par les deux gouvernements au travers de cette alliance consiste à se prémunir des modifications profondes des équilibres sur le marché de la construction navale militaire, celui-ci ayant vu de l'émergence de nouveaux concurrents à haut niveau ⁽¹⁾.

Le rapporteur se félicite du succès de l'État dans la préservation du savoir-faire français des Chantiers de Saint-Nazaire en dépit du contexte particulièrement difficile des vingt dernières années. Il reconnaît au travers du nouvel ensemble un acteur européen capable de faire face à ses futurs concurrents asiatiques et insiste sur la priorité donnée au projet d'entreprise sur la simple nationalité de l'acquéreur.

(1) Notamment le Chinois CISC (China Shipbuilding Industry Corporation) et le russe OSK.

DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE FRANÇAISE CONQUÉRANTE DANS UN CONTEXTE MONDIALISÉ

Ces trois exemples de rapprochements ou de fusions d'entreprises sont emblématiques des mues successives d'un groupe industriel national et de l'évolution de nos outils de politique industrielle. Nous sommes bel et bien passés d'une économie largement protégée de la concurrence extérieure et caractérisée par une forte régularisation étatique à une économie mondialisée où la politique industrielle de l'État se doit d'être davantage horizontale, afin de créer un environnement économique favorable à nos industries au moyen de cadres réglementaires et fiscaux adaptés.

La France a connu un phénomène de désindustrialisation indéniable. La part de la contribution des activités industrielles au PIB a fortement diminué au cours des trente dernières années pour ne représenter aujourd'hui que 12,6 %. Pourtant, l'industrie est porteuse d'emplois, de croissance et d'innovation. Une industrie forte est essentielle à la compétitivité de notre économie. Il est nécessaire de poursuivre la politique de reconquête industrielle engagée ces dernières années.

La France possède un potentiel industriel et des atouts qu'il faut valoriser au mieux et mettre davantage en avant dans la compétition mondiale. Renforcer l'attractivité de notre industrie permettra d'encourager la forte dynamique entrepreneuriale que l'on peut observer en France et de conforter les investissements, nationaux ou étrangers, dans nos entreprises industrielles afin de les faire grandir et les aider à partir à la conquête de nouveaux marchés.

Selon certains, cette politique d'ouverture ne serait pas compatible avec la protection de nos intérêts stratégiques. Il n'en est rien. Au regard des enjeux stratégiques, économiques et sociaux, le rôle du politique, acteur du marché et de sa régulation, est bien de favoriser la croissance et l'innovation de nos entreprises sans être pour autant un partisan naïf du libre-échange. Il est indispensable de s'assurer d'une certaine réciprocité dans nos relations économiques et commerciales et de s'attacher à ce que les investissements étrangers dans nos industries stratégiques, infrastructures et futures technologies clés n'affectent pas notre sécurité ou notre ordre public.

I. REVALORISER L'IMAGE DE L'INDUSTRIE

L'image de l'industrie et de ses métiers est généralement négative, ce qui pèse sur la croissance des différents secteurs industriels et sur le développement d'un écosystème industriel fort et attractif. Cela est d'autant plus regrettable que les discours négatifs et redondants sur l'industrie masquent l'existence de pépites industrielles qui contribuent à l'emploi et à la croissance dans nos territoires.

Changer la perception que l'on peut avoir de l'industrie est donc un défi auquel il est plus que nécessaire de s'atteler.

A. L'INDUSTRIE EST SOUVENT DÉNIGRÉE, RENDANT DIFFICILE LA FORMATION ET L'EMBAUCHE DE PERSONNES QUALIFIÉES

1. L'industrie est souvent dénigrée, à tort

a. L'économie française a connu une désindustrialisation incontestable

La désindustrialisation de l'économie française trouve une traduction évidente en termes statistiques.

La part de la contribution des activités industrielles au PIB a fortement diminué au cours des trente dernières années pour ne représenter aujourd'hui que 12,6 % (10,6 % pour les industries manufacturières). En conséquence, la population salariée dans l'industrie a enregistré un mouvement continu de réduction, avec des périodes de destructions massives d'emplois. 530 000 emplois ont ainsi été perdus entre 2006 et 2015, selon l'INSEE. **Il convient toutefois de relativiser ces données**, comme l'a d'ailleurs souligné M. Pierre Veltz au cours de son audition, du fait de l'externalisation croissante de certaines fonctions comme la comptabilité ou le *marketing*. Il en est de même du recours aux emplois intérimaires le plus souvent rangés dans la catégorie des services (à la fin de l'année 2016, la part de l'intérim dans l'emploi manufacturier total a atteint son plus haut niveau historique, soit 8,8 %).

Les emplois industriels directs (hors intérim) occupent 2,74 millions de salariés, soit 11,1 % de l'emploi salarié privé total ⁽¹⁾. Dix années auparavant, fin 2006, l'emploi total dans l'industrie manufacturière s'élevait encore à 3,2 millions de salariés. L'emploi industriel salarié est en constant repli depuis 1975. **L'industrie manufacturière demeure néanmoins le deuxième employeur privé, derrière le commerce qui l'a devancé à partir de 2009.**

Les restructurations ont particulièrement affecté, au cours des années quatre-vingt, des filières comme la sidérurgie ou encore les activités traditionnelles du textile-habillement. Pour autant, la France continue à produire de l'acier et d'autres produits métallurgiques spéciaux ou encore de nouvelles gammes de textiles dits « techniques ». Mais le nombre d'entreprises impliquées dans ces activités (certaines ont néanmoins acquis des positions de *leaders*) n'est pas comparable. Beaucoup de sites de production ont purement et simplement disparus et les emplois concernés sont de nature et en nombre différents. **La période du choc des délocalisations semble toutefois dépassée.** Les disparitions de sites industriels seraient même, désormais, surcompensées par des créations.

(1) Source : Ministère de l'économie, Direction générale des entreprises : « chiffres-clés de l'industrie » au 2^{ème} trimestre 2016.

Le cabinet de veille économique Trendeo a recensé, pour la première fois depuis 2009, un nombre d'ouvertures de sites supérieur à celui des annonces de fermetures (125 sites ouverts et 100 usines arrêtées pour l'année 2017) ⁽¹⁾.

L'impact de la crise a été particulièrement fort : au terme de l'année 2012, la production manufacturière française était inférieure de 15 % à son niveau de 2008. La production industrielle allemande a elle aussi faibli au cours de la période mais elle avait retrouvé, dès 2011, son niveau d'avant-crise en raison de la flexibilité de son appareil de production et du socle de ses exportations. Il est à noter que la part de l'industrie manufacturière demeure stable dans le PIB allemand sur longue période alors qu'un recul de cette part était déjà sensible, avant la crise économique, sur la période 2000-2007, en France mais aussi en Italie, en Espagne et au Royaume Uni.

La part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie française a été divisée par deux entre 1970 et 2014. En Allemagne, l'industrie manufacturière compte pour 20,5 % du PIB national mais, en valeur ajoutée, elle représente, à elle seule, 30,3 % de la production manufacturière totale de l'Union européenne. La France occupe le troisième rang de la production manufacturière européenne ⁽²⁾ (10,6 %), derrière l'Italie (11,4 %).

b. Néanmoins, l'industrie est un secteur porteur

Si la désindustrialisation de notre économie est incontestable, une tendance positive est dorénavant engagée : au cours du dernier trimestre de l'année 2017, la production manufacturière française (+2,5 %) est revenue à son niveau le plus élevé du troisième trimestre 2008, c'est-à-dire au moment où la faillite de la banque américaine Lehman Brothers faisait plonger l'économie mondiale dans la crise.

Le temps n'est plus celui des délocalisations massives. Il demeure cependant prématuré de parler d'une reconquête industrielle, mais de récentes statistiques montrent un certain rétablissement tant en termes de créations d'entreprises que d'emplois. Le cabinet d'analyse économique Trendeo a recensé, pour la première fois depuis 2009, un **nombre d'ouvertures de sites industriels supérieur à celui des annonces de fermetures.**

Depuis 2016, un net ralentissement des destructions d'emplois est constaté dans les industries manufacturières. **Pour la première fois depuis 2001, l'emploi salarié a progressé de 6 400 (+ 0,2 %) dans l'industrie au quatrième trimestre 2017 ⁽³⁾.** Sur l'année 2017, l'emploi salarié industriel est presque stable, avec une croissance de 1 100 emplois.

(1) Source : Observatoire de l'investissement Trendeo, mars 2017.

(2) Source : Eurostat et comptes nationaux 2016.

(3) Source : Insee.

Il s'agit d'une rupture par rapport au phénomène de baisse structurelle et massive de l'emploi manufacturier enregistré depuis 2000.

De façon générale, l'emploi manufacturier évolue toujours moins favorablement que la production industrielle sous l'effet de gains de productivité plus élevés que dans le reste de l'économie.

La progression de l'emploi industriel dans certains secteurs.

L'emploi industriel direct progresse annuellement de plus de 1 % dans les activités fortement exportatrices des spécialités pharmaceutiques et des cosmétiques. En 2016, il a même légèrement rebondi (+0,2 %), pour la première fois depuis 27 ans, dans le secteur « textile-habillement-cuir et chaussures » après avoir enregistré une perte d'effectifs de 59 % depuis 2000.

Sur le long terme, l'INSEE relève que l'emploi a le mieux résisté dans le secteur des industries agroalimentaire et des boissons qui occupent une place prééminente dans l'emploi salarié de l'industrie avec 560 000 salariés dans 43 600 établissements. Entre 2006 et 2015, l'effectif salarié de ce secteur demeurait stable (- 0,4 %) alors que le nombre des établissements employeurs diminuait (- 9 %).

La construction aéronautique et spatiale est la principale activité industrielle dont les effectifs salariés ont augmenté entre 2006 et 2015 (+ 21 700) avec la création d'une quarantaine de sites supplémentaires en France. Toulouse est ainsi la zone d'emplois où le nombre des salariés des industries manufacturières a le plus augmenté entre 2006 et 2015 (+ 5 %) malgré une diminution sensible du nombre des établissements employeurs (- 14 %).

En revanche d'autres secteurs comme la construction automobile mais aussi l'industrie des pneumatiques et du rechapage ont continué à perdre des effectifs et à voir disparaître des établissements au cours de la période 2006-2015.

Mais l'année 2017 a marqué un revirement positif. Par exemple, la région des Hauts-de-France, durement frappée par la désindustrialisation, a créé sur l'année 2 000 emplois industriels (solde net constaté par le cabinet Trendeo) et les perspectives pour 2018 sont également favorables, ce qui place cette région en tête des créations d'emplois industriels.

La récente enquête (avril 2018) de Pôle Emploi et du Crédoc sur les besoins de main-d'oeuvre et les intentions d'embauche montre que les entreprises (tous secteurs confondus) ont sensiblement augmenté leurs projets de recrutement pour l'année en cours (+ 28 %) ; il s'agit de la plus forte progression constatée depuis 2002, première année de l'enquête. **Pour 2018, les projets de recrutement dans l'industrie augmentent de 27 %**, plus que les projets de recrutement dans les services aux entreprises (+ 22 %). 175 000 embauches d'emplois d'ouvriers de l'industrie et 58 000 concernant des emplois de techniciens sont ainsi attendues.

D'autres données encourageantes sont dorénavant constatées. Il en est ainsi du **relèvement du taux de marge des entreprises industrielles** qui s'est opéré dans des proportions très supérieures aux services et activités du commerce.

Taux de marge des entreprises : un redressement significatif dans l'industrie.

Le taux de marge des entreprises françaises, fortement impacté sur la période 2008-2013, se redresse de façon remarquable. Il s'établissait à 29,9 % en 2013 et retrouvait ainsi son plus bas niveau historique. En 2014, un écart de plus de 10 points caractérisait la situation en défaveur des entreprises françaises comparées aux entreprises allemandes.

S'agissant des entreprises industrielles, leur taux de marge dépasse, à présent, son niveau d'avant-crise de 2007 : il atteignait 40,7 % au terme de l'année 2016. Depuis 2014, une différenciation s'accroît entre l'industrie et les activités de services pour lesquelles le redressement du taux de marge est de moindre ampleur à 33 % en 2016

Ce phénomène est en partie expliqué par une interdépendance croissante entre l'industrie et les services : l'industrie transférant des activités à faible marge sur les services en recourant massivement, dès qu'une reprise de l'activité est perceptible, aux emplois temporaires.

L'industrie a également bénéficié, au cours de la période récente, d'une baisse du prix du pétrole, et, depuis 2013, d'un coût horaire du travail dont la progression moyenne annuelle (+0,6 €/h) est, à présent, moins élevée qu'en Allemagne (+1,0 €/h à partir de 2013 puis en forte progression depuis deux ans).

Des politiques de baisse des cotisations patronales ou d'allègements fiscaux ont été lancées dès le début des années 2000. La mise en œuvre successive du **crédit impôt compétitivité emploi (CICE)**, du **Pacte de responsabilité et de solidarité (PRS)** et l'instauration temporaire **d'une prime à l'embauche dans les PME** a servi de levier au rétablissement du taux de marge des entreprises industrielles dont le premier élément favorable a résulté de la réforme de la taxe professionnelle de 2010 : en moyenne annuelle, de 2010 à 2016, l'effet direct de ces mesures sur l'amélioration du taux de marge des activités industrielles s'établit à + 0,4 % ⁽¹⁾.

Toutefois le plus fort déterminant à l'amélioration des taux de marge reste subordonné à un ensemble d'autres données constituant ce que les économistes appellent les termes de l'échange. À ce titre, interviennent les gains de productivité, le salaire unitaire réel, le niveau des cotisations employeur, les impôts et taxes sur la production et le rapport du prix de la valeur ajoutée au prix à la consommation.

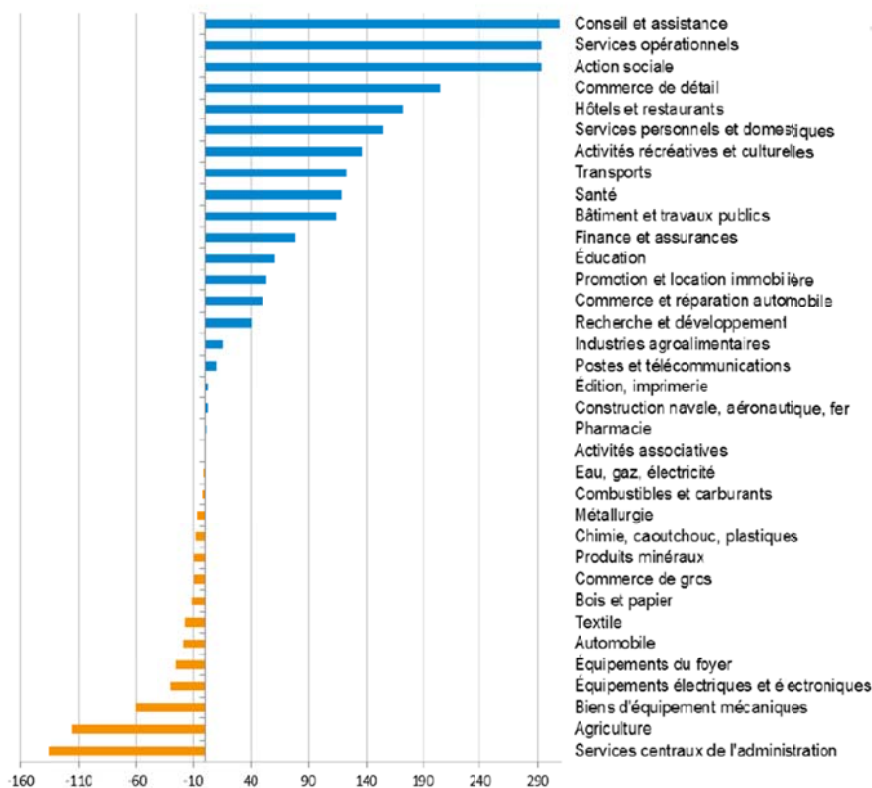
Le redressement du taux de marge constitue un facteur déterminant pour réduire, autant qu'il est possible, l'écart existant entre les capacités d'autofinancement des entreprises en France par rapport à l'Allemagne, notamment pour renforcer les fonds propres des ETI françaises afin de conforter leurs aptitudes techniques et humaines pour soutenir d'indispensables efforts d'innovation et de R&D

L'industrie est un secteur porteur, créateur d'emplois et source de richesse et de bien-être pour les nombreux salariés qui y travaillent. S'il est difficile de savoir avec certitude quels seront les métiers de demain, force est de constater que **des créations d'emplois se feront dans le secteur industriel**, notamment, mais pas uniquement, dans les industries de très haute technologie (aéronautique, pharmacie) ou dans l'industrie agroalimentaire.

(1) Note de conjoncture INSEE - décembre 2017.

CRÉATIONS ET DESTRUCTIONS D'EMPLOIS PAR SECTEUR ENTRE 2012 ET 2022

en France en milliers d'équivalent temps plein (ETP)



Source : « Les métiers en 2022 », France Stratégie, avril 2015

Malgré cette tendance positive, **l'image de l'industrie et de ses métiers pèse sur l'attractivité du secteur**, comme le souligne une récente étude de la Fabrique de l'industrie sur la formation professionnelle ⁽¹⁾. D'après une enquête de l'institut français d'opinion publique (Ifop) pour l'institut Lilly ⁽²⁾, les préjugés liés à l'industrie demeurent forts chez les 18-25 ans. Ces derniers associent à l'industrie les qualificatifs de « travail à la chaîne » (85 %), de « pénibilité » (81 %) et de « saleté » (55 %). Seulement 48 % des jeunes interrogés se voient travailler dans l'industrie contre 72 % dans le secteur des services.

Le fait de mettre l'accent, notamment dans les médias, sur les délocalisations, les fermetures d'entreprises, les rachats par des investisseurs étrangers ou les mouvements sociaux contribue grandement à la dégradation de l'image de l'industrie en France.

(1) « Formation professionnelle et industrie. Le regard des acteurs de terrain », Thibaut Bidet-Mayer et Louisa Toubal Paris, Presses des Mines, 2014.

(2) « Les jeunes et les métiers de l'industrie », novembre 2013.

2. Les industriels peuvent rencontrer des difficultés à recruter

Les métiers industriels sont parmi ceux pour lesquels la proportion de recrutements jugés difficiles est la plus élevée. Une entreprise qui a des postes à pourvoir mais ne parvient pas, ou difficilement, à recruter est considérée en « difficulté de recrutement ». 41 % des recrutements dans l'industrie sont aujourd'hui jugés difficiles.

PART DE RECRUTEMENTS DIFFICILES EN 2017 PAR SECTEUR

Secteur	Difficulté à recruter (en %)
Métallurgie et produits métalliques	60
Commerce & réparation automobile	56,9
Autres industries manufacturières	56,4
Construction	50,8
Textile, habillement, cuir, chaussure	47,5
Information et communication	46
Activités immobilières	44,8
Santé humaine et action sociale	42,8
Travail du bois, papier et imprimerie	42,6
Équipement électrique, électronique, informatique & machines	41,7

Source : Pôle Emploi

PART DE RECRUTEMENTS DIFFICILES EN 2016 DANS L'INDUSTRIE

Secteur	Projets de recrutement	Difficultés à recruter (en %)
Industrie agroalimentaire	53 262	31,3
Métallurgie et produits métalliques	15 502	52,0
Industries extractives, énergie et gestion des déchets	15 078	25,8
Autres industries manufacturières	13 950	47,7
Équipement électrique, électronique, informatique et machines	12 828	39,6
Matériel de transport	9 266	27,7
Caoutchouc, plastique et minéraux non métalliques	8 431	29,3
Industrie chimique, pharmaceutique et raffinage	7 385	27,5
Travail du bois, papier et imprimerie	5 711	38,1
Textile, habillement, cuir, chaussure	5 131	36,6
Total	146 543	35,1

Source : Avis budgétaire présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2017 par M. Jean Grellier.

Le manque ou l'inadéquation des qualifications n'est pas le seul facteur expliquant les difficultés à recruter. La difficile mobilité des candidats mais également **la faible attractivité de certains métiers industriels** jouent également un rôle important.

Les **difficultés de recrutement concernent tout particulièrement les ouvriers qualifiés et le personnel d'encadrement**. En raison de la digitalisation et de la robotisation de notre industrie, **les difficultés à recruter des ingénieurs sont de plus en plus fortes**, comme l'a indiqué M. Thierry Boisson, président de Nokia France, devant la commission d'enquête : *« nous avons été confrontés à des difficultés au démarrage du recrutement : notre objectif était de recruter 500 personnes mais le marché est très tendu dans le secteur du numérique, notamment dans les nouveaux domaines sur lesquels nous travaillons, à savoir la 5G, l'intelligence artificielle et la cybersécurité. Tous les profils que nous recherchons sont également convoités par les plus grandes sociétés à travers le monde : Google, Facebook et autres s'approvisionnent en nouvelles ressources, et particulièrement en France »*.

Les difficultés de recrutement ne se font pas ressentir de la même manière selon les bassins d'emplois mais elles sont fortement présentes sur l'ensemble du territoire. Le bilan que le rapporteur a dressé de la démarche participative #FiersDeNosIndustries est sans appel : **les acteurs de terrain appellent de leurs vœux une plus grande adéquation de la formation, initiale et continue, avec les besoins locaux** afin de favoriser l'emploi, de conforter l'ancrage territorial des filières industrielles et de soutenir le tissu des PME et ETI industrielles.

L'initiative #FiersDeNosIndustries

L'initiative a été lancée en février 2018 par le rapporteur avec le double objectif de mieux identifier les pépites industrielles dans nos territoires et de renforcer notre dispositif de protection des entreprises stratégiques. Pour atteindre cet objectif, deux outils complémentaires ont été mis en place :

- un outil en ligne public, permettant de recenser les pépites industrielles dans les territoires ;
- une méthode d'animation d'ateliers en circonscription, à l'initiative des parlementaires, permettant de débattre, avec l'ensemble des acteurs concernés, des outils de veille et de protection de ces entreprises stratégiques.

B. POURSUIVRE LA RECONQUÊTE INDUSTRIELLE ENGAGÉE CES DERNIÈRES ANNÉES

1. Une reconquête industrielle a été amorcée

Conscients de la situation périlleuse de l'industrie française et refusant l'idée d'un recul structurel de ses emplois, les pouvoirs publics ont lancé, en 2010, **les États généraux de l'Industrie**.

Une Conférence nationale de l'industrie a été mise en place⁽¹⁾ à laquelle a succédé **un Conseil national de l'industrie (CNI)** chargé d'émettre des avis et recommandations sur les politiques publiques ayant un impact sur l'industrie. Cette structure préside à l'élaboration de programmes sectoriels au titre des comités stratégiques de filières (CSF). Le décret du 24 février 2013⁽²⁾ a conforté la représentativité du CNI qui rassemble représentants des ministères et organismes publics, parlementaires, industriels et personnalités qualifiées ainsi que des représentants syndicaux. Le CNI est présidé par le Premier ministre et le gouvernement désigne un vice-président exécutif appartenant au monde de l'industrie⁽³⁾.

Le 26 février 2018, le ministre de l'économie, M. Bruno Le Maire, a réuni le comité exécutif du CNI afin de valider une **liste de 10 comités stratégiques de filières**⁽⁴⁾ dont le but est de mobiliser l'industrie française sur des projets concrets dont la dynamique est pilotée par les industriels afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de chaque filière et de créer des emplois qualifiés dans les territoires. Le rapporteur appuie cette démarche qui témoigne d'un renouveau du volontarisme industriel et se félicite de ce que la création d'un ou plusieurs comités de filière dédiés à l'électronique et aux infrastructures numériques sera examinée fin mai 2018 lors de la prochaine réunion du comité exécutif du CNI.

En 2013, différents programmes avaient déjà été lancés dans le cadre de la Nouvelle France industrielle (NFI). Ainsi, les secteurs du ferroviaire et de la construction navale faisaient chacun l'objet d'un plan de développement spécifique sous les appellations respectives de « **TGV du futur** » et de « **Navires sobres et économes** ». Ces plans s'inscrivaient dans un cadre plus large comptant 34 plans sectoriels, chacun doté d'une gouvernance dédiée, et conçus comme autant de relais de croissance.

Dès le mois de mai 2015, l'État infléchissait une ambition qui présentait tous les atouts d'une politique industrielle mais à tout le moins dirigiste. **Au titre d'une phase 2 de la NFI**, un premier recentrage intervenait. Les 34 plans précédemment définis se trouvant regroupés en **neuf « Solutions d'avenir »** : les activités ferroviaires et de construction navale étant alors agrégées avec les activités aéronautiques au sein d'une thématique « englobante », celle des « **Transports de demain** ».

(1) Décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif à la Conférence nationale de l'industrie.

(2) Décret n° 2013-162 du 22 février 2013.

(3) M. Philippe Varin, depuis novembre 2017, ancien président du directoire de PSA Peugeot Citroën et actuellement président non exécutif d'AREVA.

(4) Ces filières sont l'aéronautique, l'alimentaire, l'automobile, le bois, la chimie et matériaux, le ferroviaire, les industries et technologies de santé, l'industrie navale et maritime, le mode et le luxe ainsi que le nucléaire.

L'objectif de reconquête industrielle était néanmoins réaffirmé dans une optique de digitalisation de l'économie et de *process* numérisés, constitutive de **l'Usine du futur**. Plus généralement et en dépit de ces « allers-retours » conceptuels, il s'agit de cibler un effort de rattrapage.

L'Allemagne, par exemple, mais aussi les États-Unis ou la Corée du Sud, sont sensiblement plus avancées que la France sur les thèmes de **l'Industrie 4.0** (avènement de la 4^{ème} révolution industrielle avec l'introduction de l'internet des objets dans la production et en mariant également la robotisation et l'intelligence artificielle) et de la *smart factory*.

Les écarts de compétitivité entre l'industrie française et ses principaux concurrents se sont creusés au cours de trois dernières décennies notamment du fait d'**un retard dans la robotisation**, sensible dans certains secteurs comme la métallurgie, la chimie-plasturgie ou encore l'agroalimentaire, moins évident chez les constructeurs automobiles. Un vieillissement de l'appareil industriel en a résulté ⁽¹⁾. **La digitalisation est autre un défi** qu'il reste à relever plus particulièrement par les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

La France dispose d'atouts. À l'exemple de l'entreprise Dassault Systèmes qui est un acteur mondial de la transformation numérique de l'industrie ou encore du secteur de l'énergie. Des dispositifs lancés par l'État comme **la French Tech** et **la French Fab** soutiennent cette voie de transformation. Les dernières statistiques connues montrent l'étendue et l'intensité des efforts à accomplir : 10 % des industriels français ont mis en œuvre une stratégie de l'internet des objets (IoT) et 4 % des entreprises françaises avaient déployé, à la date de mars 2017, au moins une application d'intelligence artificielle

En outre, les pouvoirs publics ont suscité la création, en 2015, de **l'Alliance Industrie du Futur** qui regroupe les organisations professionnelles de l'industrie et du numérique ainsi que des partenaires des mondes académique, de la technologie et du financement des entreprises. Il est trop tôt pour dresser un bilan de ce nouvel axe de la politique industrielle s'agissant notamment de deux des principaux objectifs affichés : d'une part, valoriser auprès des industriels les offres technologiques existantes ou en devenir et, d'autre part, développer les formations aux métiers émergents dans le cadre de cette transformation du modèle économique.

Dans cette optique, **l'État a un rôle : celui d'être un « incitateur » permanent et réactif. Mais il ne doit pas renouer avec les vieux démons d'un colbertisme dépassé qui trop souvent cherchait à imposer ses « solutions » par en un fléchage à destination des industriels de voies et moyens qui, dans les faits, ont souvent abouti à des impasses.**

(1) En 2016, la densité de robots installés pour 10 000 emplois dans l'industrie manufacturière était de 631 en Corée du Sud, de 309 en Allemagne, de 189 aux États-Unis et de 132 en France.

2. Cette politique mérite d'être poursuivie

a. Revaloriser l'image de notre industrie

Il est nécessaire de **contrebalancer les discours négatifs et redondants** sur l'industrie et ses métiers par un discours beaucoup plus positif mettant en avant les réussites industrielles dans nos territoires. **L'organisation de salons industriels**, comme celle du salon « Global Industrie » qui s'est tenu à Villepinte du 27 au 30 mars 2018, doit être poursuivie. Comme l'a indiqué le ministre Bruno Le Maire, il y a un véritable « *combat culturel* » à mener pour revaloriser l'image de notre industrie et de ses métiers qui ont la particularité d'associer en profondeur compétences techniques et imagination ou ingéniosité.

Coordonné par Bpifrance, **le label *French Fab*** est une initiative saluée par le rapporteur, à même de revaloriser l'image de l'industrie française. Selon M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, l'initiative « *est née de l'idée que nous pouvions réussir avec l'industrie ce qui avait marché pour la French Tech. Il s'agissait moins de créer un système de labellisation que de réaffirmer l'existence de notre industrie, qui existe depuis le XVe siècle, de lui redonner un peu de son identité et de sa fierté* ». Toute entreprise industrielle intéressée par la marque *French Fab* peut s'en réclamer, à condition de prendre un certain nombre d'engagements.

La transition écologique et énergétique peut être une véritable chance pour l'industrie qu'il faut mettre en avant, comme le souligne le rapport de BPIFrance « *Croître avec la révolution écologique* »⁽¹⁾. Il est indéniable que certaines industries se trouvent être fragilisées par les nouvelles règles liées à la transition écologique, qu'il s'agisse des hausses de la fiscalité énergétique, de l'élaboration de réglementations thermiques ou encore de la mise en place de systèmes de bonus-malus. Le rapporteur souligne néanmoins qu'un grand nombre de secteurs industriels peuvent sortir gagnants de la nécessité de favoriser une croissance verte. 442 000 salariés sont aujourd'hui employés dans des secteurs industriels spécialisés dans des éco-activités. Parmi les neuf solutions industrielles qui bénéficient d'un accompagnement renforcé de l'État, cinq concernent particulièrement la transition énergétique : la solution « nouvelles ressources » (de nouveaux matériaux biosourcés et recyclés pour toutes les industries), la solution « ville durable » (la ville économe de ses ressources, du producteur au consommateur), la solution « mobilité écologique » (une mobilité moins chère, plus libre, plus respectueuse de l'environnement et plus sûre au quotidien), la solution « transports de demain » (un transport des personnes et des marchandises plus écologique et plus compétitif), ainsi que la solution « alimentation intelligente » (une alimentation sûre, saine, durable et exportable).

(1) « *Croître avec la révolution écologique* », Bpifrance, novembre 2015.

b. Mettre l'accent sur la formation dans l'industrie

La question de la formation est un enjeu majeur dans un marché du travail qui connaît des transformations majeures, tout particulièrement dans l'industrie.

Les travaux du sociologue Stéphane Beaud⁽¹⁾ ont démontré que la désindustrialisation a largement contribué à appauvrir certains territoires tout en condamnant la partie la moins qualifiée de la population à une sorte de « mort sociale » car exclue du travail qui était traditionnellement le sien. Même si on constate un certain renouveau, depuis peu perceptible, des créations d'entreprises et d'emplois, cela ne comblera pas toutes les disparités territoriales.

Il est nécessaire de parvenir à un diagnostic partagé au niveau national sur les métiers industriels de demain et les compétences qui seront requises. Ce diagnostic partagé doit se fonder sur une évaluation des besoins réalisée par les industriels eux-mêmes afin d'éviter l'inadéquation entre les formations proposées et les besoins des entreprises et doit être **articulé, au mieux, avec les réalités territoriales au niveau des bassins d'emploi.** Comme l'a indiqué le ministre Bruno le Maire, nous ne formons aujourd'hui pas assez les nouvelles générations aux métiers et aux formations dont les industriels ont besoin.

La réponse au défi des métiers en tension peut passer par deux principaux leviers d'action : **favoriser les filières d'apprentissage pour ces métiers et y former les personnes les plus éloignées de l'emploi**, comme cherche à le faire le plan gouvernemental d'investissement dans les compétences (PIC). Ce plan vise en effet à former un million de chômeurs de longue durée et un million de jeunes « décrocheurs » d'ici 2022.

C. LEVER LES FREINS À L'EMBAUCHE DANS L'INDUSTRIE

1. Produire un discours positif et concret sur l'industrie

L'initiative #FiersDeNosIndustries gagnerait à être poursuivie afin de recenser plus de pépites industrielles dans nos territoires. Cela permettra de pouvoir produire un discours positif et concret sur les réussites industrielles de notre pays et valoriser l'image de l'industrie auprès des jeunes et des enseignants.

Poursuivre l'initiative #FiersDeNosIndustries

Recenser les pépites industrielles dans nos territoires et produire un discours positif et concret sur les réussites industrielles de notre pays

(1) Professeur à l'Université de Poitiers.

2. Développer la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) dans l'industrie

Comme l'indique le rapport de Nicole Notat et Jean-Dominique Senard ⁽¹⁾, l'image de l'entreprise, en général, est dépréciée par rapport à ce qu'elle pourrait être car l'entreprise est vue comme faisant partie des problèmes sociaux et environnementaux posés à nos contemporains. C'est d'autant plus vrai pour les entreprises industrielles dans lesquelles **il est plus qu'opportun de renforcer la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE)**. Cela contribuera à une évolution favorable de la relation entre l'industrie et la société française.

Confier aux conseils d'administration et de surveillance la formulation d'une « raison d'être » visant à guider la stratégie des entreprises industrielles en considération de leurs enjeux sociaux et environnementaux.

Le rapporteur estime nécessaire d'**associer autant que possible les organisations syndicales**, non seulement en cas de rachat de l'entreprise, mais plus généralement, de leur fournir, en amont, des informations suffisantes pour leur garantir une bonne visibilité sur la stratégie à venir de l'entreprise. C'est une bonne pratique à généraliser.

L'interdiction du cumul entre la fonction d'administrateur et celle d'élu syndical est une règle française. Comme le suggère le rapport de Nicole Notat et Jean-Dominique Senard, une réflexion pourrait néanmoins être lancée pour organiser le **maintien du lien entre les administrateurs et le reste du collectif de travail, dans le respect strict de la confidentialité**. Il pourrait également être pertinent de renforcer la formation de l'ensemble des administrateurs salariés, notamment sur les aspects financiers.

Fournir aux organisations syndicales, suffisamment en amont, les informations leur garantissant une bonne visibilité sur la stratégie à venir de leur entreprise.

Engager une réflexion pour organiser le maintien du lien entre les administrateurs et le reste du collectif de travail, dans le respect strict de la confidentialité.

Renforcer la formation de l'ensemble des administrateurs salariés, notamment sur les aspects financiers.

3. Favoriser les filières d'apprentissage pour les métiers industriels en tension

Des mesures fortes pour réformer l'apprentissage mériteraient d'être mises en place rapidement. C'est un des chantiers auxquels s'est attelé le Gouvernement. La réforme de l'apprentissage vise, en premier lieu, à créer un nouveau statut de l'apprenti, davantage attractif pour les jeunes. Ainsi, par

(1) « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », Nicole Notat et Jean-Dominique Senard, 9 mars 2018.

exemple, tous les jeunes de 16 à 20 ans en apprentissage verraient leur rémunération augmenter de 30 € nets par mois et tous les jeunes qui souhaitent s’orienter vers l’apprentissage, mais ne disposent pas des connaissances et des compétences requises, pourraient avoir accès à des prépa-apprentissage. Cette réforme cherche également à permettre aux entreprises de s’engager plus facilement dans l’apprentissage. Ainsi, les partenaires sociaux seraient chargés de « coécrire » les diplômes professionnels avec l’État. Le système de financement serait également plus lisible puisqu’il n’y aurait plus qu’une seule cotisation alternance, au lieu de deux aujourd’hui (taxe d’apprentissage et part professionnalisation de la cotisation 1 % formation).

Favoriser les filières d’apprentissage pour les métiers industriels en tension

Créer un nouveau statut de l’apprenti, davantage attractif pour les jeunes, et permettre aux entreprises de s’engager plus facilement dans l’apprentissage.

C’est justement l’objet des mesures de la réforme de l’apprentissage contenue dans le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

4. Mieux articuler la formation professionnelle et les besoins des industries dans chaque bassin d’emploi

Le rapporteur insiste sur l’importance de mettre en œuvre, en parallèle, des mesures fortes pour réformer la formation professionnelle. La réforme que compte mettre en œuvre le Gouvernement va dans le bon sens. Elle vise à conférer des droits de formation plus importants et plus facilement accessibles pour les salariés et les demandeurs d’emploi, à mettre en place des règles plus simples pour toutes les entreprises et des fonds mutualisés pour les TPE et PME.

Cette réforme de la formation professionnelle vise également à simplifier la gouvernance et le financement d’un système devenu de moins en moins lisible. Les entreprises et les branches professionnelles pourront alors s’appuyer sur des opérateurs de compétences pour anticiper la transformation des métiers, bâtir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et construire leur plan de formation.

Mieux articuler la formation professionnelle et les besoins des industries dans chaque bassin d’emploi

Articuler le diagnostic partagé au niveau national sur les métiers industriels de demain et les compétences qui seront requises avec les réalités territoriales au niveau des bassins d’emploi

C’est justement l’objectif de la réforme de la formation professionnelle que de mettre en place les outils d’analyse permettant de mieux anticiper les besoins en compétences en associant les branches et tous les acteurs qui peuvent contribuer à la construction d’une « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale ».

5. Adapter les compétences à la transition énergétique et écologique

Comme le souligne le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) ⁽¹⁾, la transition écologique engendre des évolutions de compétences à différents niveaux :

- pour plusieurs filières, elle modifie le « cœur de métier technique » ;
- elle sensibilise l'ensemble des salariés à la nécessité d'intégrer dans leurs gestes professionnels des exigences associées au développement durable (précision, traçabilité, gestion de la complexité...) ;
- elle génère des besoins accrus de coordination entre métiers et entre filières ;
- elle fait appel à de nouvelles compétences liées aux services associés aux nouveaux usages ;
- elle suppose un renforcement des compétences stratégiques dans les TPE et PME.

Définir précisément les besoins d'évolution en matière d'emploi et de compétence sur les territoires dans les secteurs industriels, au regard de la transition écologique et énergétique, notamment dans le cadre de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

II. ATTIRER LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS ET CONFORTER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE

Pour apprécier correctement l'enjeu que représentent, pour notre économie, les investissements étrangers, il faut, comme l'a souligné M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, « *tenir les deux bouts du raisonnement et prendre en compte nos intérêts défensifs et nos intérêts offensifs, autrement dit la garantie de notre souveraineté et la capacité de projection de nos entreprises* ». Il est primordial pour la France de promouvoir avant tout de manière offensive ses atouts économiques et industriels dans la compétition mondiale.

La France est un pays attractif pour les investissements étrangers, surtout depuis quelques années. Comme l'indique le cabinet de conseil EY dans sa 16^{ème} édition du Baromètre de l'Attractivité de la France, « *longtemps malmenée par une attractivité et une compétitivité en berne l'image de la France doit désormais être utilisée comme un levier prioritaire pour fixer l'attention des investisseurs sur son nouveau visage et révéler sa dynamique récente* ».

(1) « Propositions de priorités nationales de formation liées à la transition écologique et recommandations pour les futurs CPRDFOP », février 2015.

Bilan de Business France pour l'année 2017

L'attractivité de la France se renforce (+ 16 % d'IDE en 2017).

La perception de l'attractivité économique de la France s'améliore nettement puisque 84 % des dirigeants considèrent qu'elle est attractive pour les IDE, soit dix points de plus qu'en 2016. La France devient le 2^{ème} pays européen jugé le plus attractif derrière l'Allemagne et devant le Royaume-Uni.

L'attractivité industrielle est particulièrement forte puisque le nombre des investissements dans les activités de production s'accroît de 23 % en 2017 pour atteindre 343 décisions d'investissement. L'innovation est un véritable levier d'attractivité et plus de 8 décideurs économiques sur 10 perçoivent la France comme une économie innovante.

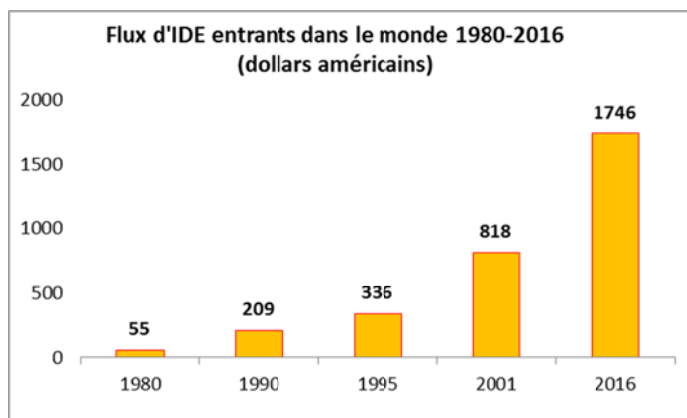
Si 54 pays différents investissent en France, les investissements européens prédominent. Ainsi, 58 % des investissements étrangers créateurs d'emplois décidés en France ont une origine européenne. Viennent ensuite l'Amérique du Nord (23 %) et l'Asie (13 %).

A. L'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER (IDE), INDICATEUR DE L'ATTRACTIVITÉ FRANÇAISE ET FACTEUR DE DYNAMISATION DE SON INDUSTRIE

La commission d'enquête est chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux. Avant de pouvoir examiner les décisions qu'a pu prendre l'État en matière de politique industrielle et de pouvoir proposer un renforcement de nos moyens pour préserver nos industries stratégiques, un état des lieux des investissements « entrants » et des outils de politique industrielle existants s'impose.

1. La forte croissance des IDE entrants et sortants témoigne du haut degré d'ouverture de l'économie française

Le volume des investissements directs étrangers (IDE) est un élément-clé permettant de jauger le degré de mondialisation d'une économie. Selon la Conférence des Nations-unies sur le commerce et le développement (CNUCED), **les flux entrants d'investissements directs étrangers se sont élevés, tous pays confondus, à 1 746 milliards de dollars en 2016, soit une multiplication par 32 depuis 1980 (environ 55 milliards de dollars).**



Source : CNUCED (notamment son rapport 2017 sur l'investissement dans le monde).

Avec la disparition progressive des mécanismes de contrôle des changes et la libéralisation de l'accès aux marchés de capitaux opérées à compter des années 1970, notamment dans le cadre du Fonds monétaire international (FMI) ⁽¹⁾ et de la Communauté économique européenne (CEE) ⁽²⁾, la pression concurrentielle s'est renforcée sur les marchés financiers. Tirant profit des progrès réalisés dans le domaine des communications et du traitement des données, les investisseurs interviennent aujourd'hui massivement dans des territoires extérieurs à leur pays de résidence.

Précisions sur la notion d'investissement direct étranger

Selon la définition donnée par la Banque de France, un investissement direct (ID) désigne une opération effectuée par *un investisseur résidant dans une économie afin d'acquérir, d'accroître ou de liquider un intérêt durable dans une entreprise résidant dans une autre économie et de détenir ou de liquider une influence dans sa gestion*. Cette définition est reprise de celle énoncée par le Fonds monétaire international (FMI) ⁽³⁾ et par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ⁽⁴⁾.

1/ Elle s'articule autour du critère de résidence pour situer l'acquéreur et l'entreprise-cible. Toute entreprise dont le siège social est situé dans un pays est considérée comme « résidente » de ce pays. La notion de résidence n'est donc pas superposable à celle de nationalité.

(1) L'élimination des « restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial » fait partie des objectifs principaux assignés à l'institution (article 1^{er} des statuts du FMI).

(2) La directive du Conseil (88/361/CEE) du 24 juin 1988 impose en son article premier la liberté totale des capitaux entre États membres à compter du 1^{er} juillet 1990 et encourage son extension aux mouvements de capitaux avec les pays tiers (article 7).

(3) Sixième Manuel de la Balance des Paiements (2009).

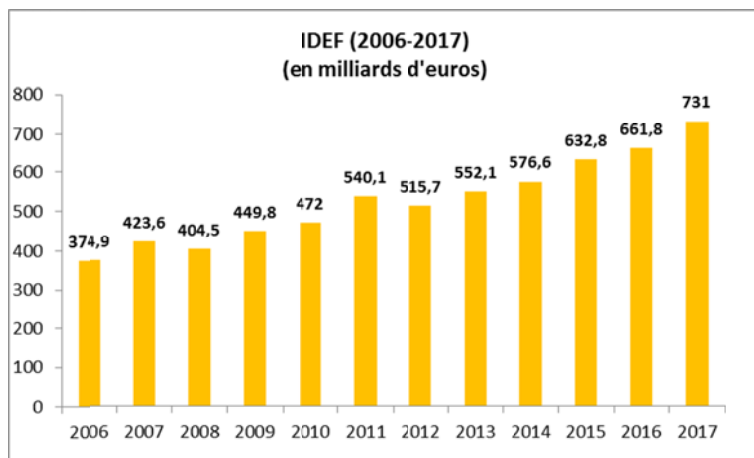
(4) Définition de référence de l'OCDE pour les investissements directs internationaux (4^{ème} édition – 2008).

En France, si l'investissement est effectué par un résident français à destination d'une entreprise résidente d'un pays étranger, il sera comptabilisé au titre des investissements directs français à l'étranger (IDFE). Si l'investissement est effectué, à l'inverse, par un résident étranger à destination d'une entreprise résidant en France, il sera qualifié d'investissement direct étranger en France (IDEF).

2/ **Les notions d'intérêt durable et d'influence** permettent de distinguer les ID des investissements dits « *de portefeuille* ». Concrètement, un investissement direct implique une relation de long terme entre l'investisseur et l'entreprise investie ainsi qu'un degré significatif d'influence (ou la capacité de l'exercer) de l'investisseur dans la gestion de l'entreprise investie.

Sur un plan statistique, dès lors qu'une entité non-résidente détient au moins 10 % du capital social d'une entreprise résidente, l'opération est qualifiée d'investissement direct. **Dès que le seuil des 10 % est atteint, toutes les opérations subséquentes en capital sont recensées dans les ID : augmentations de participation au capital, prêts de court terme et long terme entre l'investisseur étranger et l'entreprise investie, réinvestissements de bénéfices, etc.** En deçà des 10 %, la participation au capital est requalifiée en investissement « de portefeuille » dans la balance des paiements.

La situation de la France n'est, sur ce point, guère différente de celle de ses partenaires internationaux. **Si l'on considère l'encours des investissements directs étrangers en France (IDEF), celui-ci a presque doublé (+ 95 %) entre la fin de l'année 2006 (374,9 milliards d'euros) et la fin de l'année 2017 (731 milliards d'euros).**



Source : **Banque de France** – Rapport 2016 sur la balance des paiements et audit du 21 mars 2018.

Différence entre les flux et les encours d'investissements directs

Selon la définition donnée par la comptabilité générale, un encours (ou stock) correspond au solde établi à un instant donné des flux d'entrée et des flux de sortie d'une variable économique ou financière. Un flux correspond, toutes choses étant égales par ailleurs, à la variation de l'encours sur une période donnée. La Banque de France effectue la liaison entre les flux d'IDE et l'encours correspondant de la façon suivante :

Encours à fin année <i>n-1</i>	Flux d'IDE de l'année <i>n</i>	Variations dues aux évolutions de change ou des cours de bourse	Autres ajustements ^(a)	Encours à fin année <i>n</i>
Valeur	(en + ou en -)			Valeur

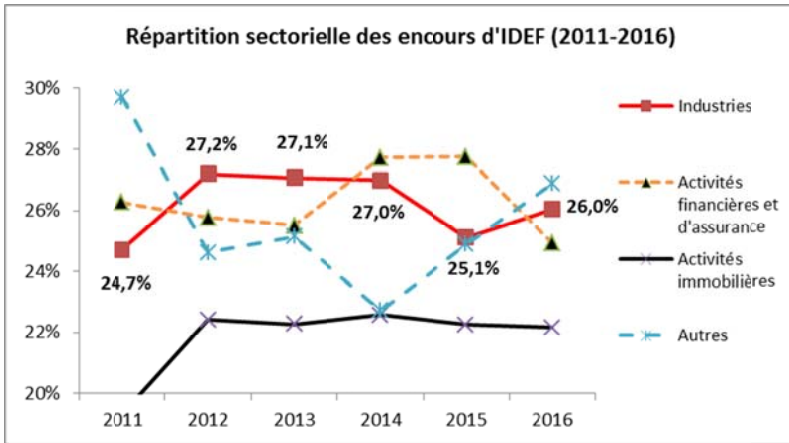
(a) Ajustements divers (notamment ceux liés aux erreurs et omissions dans la balance des paiements).

Il convient de noter que la valorisation des encours d'IDE par la Banque de France s'effectue en « *valeur mixte* » : la partie cotée des encours, tant français à l'étranger qu'étrangers en France, est valorisée en valeur de marché tandis que la partie non cotée est valorisée en valeur comptable.

En termes de positionnement par rapport à ses partenaires internationaux, la France apparaît en 2016 comme **le 9^{ème} pays d'accueil des investissements directs étrangers** derrière, les États-Unis, la Chine, le Royaume-Uni, le Canada, la Suisse, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Allemagne selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁽¹⁾. Sa position s'est légèrement réduite par rapport à la décennie précédente (7^{ème} rang en 2006 selon l'OCDE), mais se maintient au même niveau depuis deux ans.

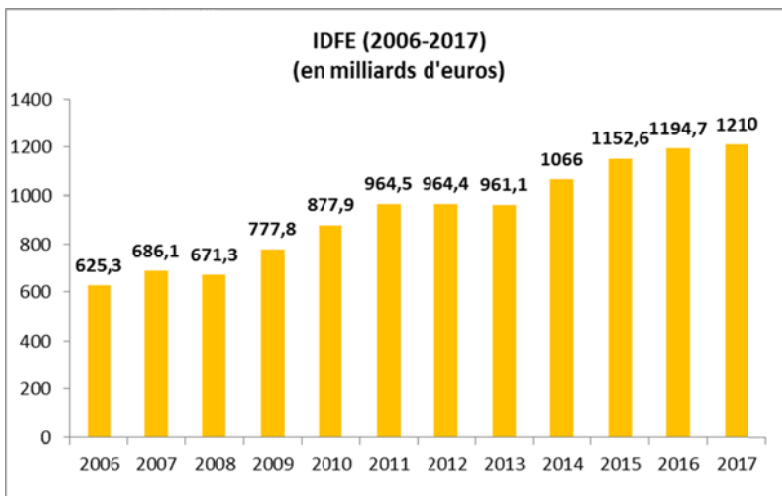
La **répartition sectorielle des encours d'IDEF** montre que, si les entreprises étrangères investissent beaucoup dans les activités financières, les assurances et le secteur de l'immobilier, les industries manufacturières et extractives (pétrole, gaz, etc.) représentent environ 25 % des investissements étrangers en France. Cette proportion est restée globalement stable sur la période 2011-2016.

(1) Base de données publiques de l'OCDE – Encours d'investissements directs internationaux entrants en dollars américains (2016).



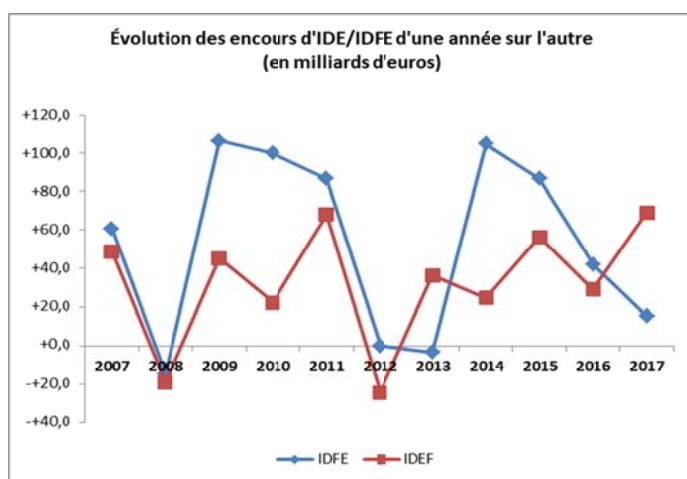
Source : Banque de France - La balance des paiements et la position extérieure de la France (2014, 2015 et 2016).

La progression constante des encours d'IDEF traduit une ouverture de plus en plus forte de l'économie française sur son environnement international sans que sa position extérieure sur les marchés en soit pour autant fragilisée. **Sur la même période (2006-2017), l'encours des investissements directs français à l'étranger s'est accru de 93,5 % pour s'établir à 1 210 milliards d'euros (contre 625,3 milliards d'euros en 2006).**



Source : Banque de France – Rapport 2016 sur la balance des paiements et audition du 21 mars 2018.

Sur l'ensemble de la période, **les flux sortants d'investissements français affichent un dynamisme plus important que les flux entrants venus de l'étranger** : chaque année, à l'exception des années 2013 et 2017, la progression des encours d'IDFE est supérieure en valeur absolue à celle des encours d'IDEF (ou leur diminution est moins importante).



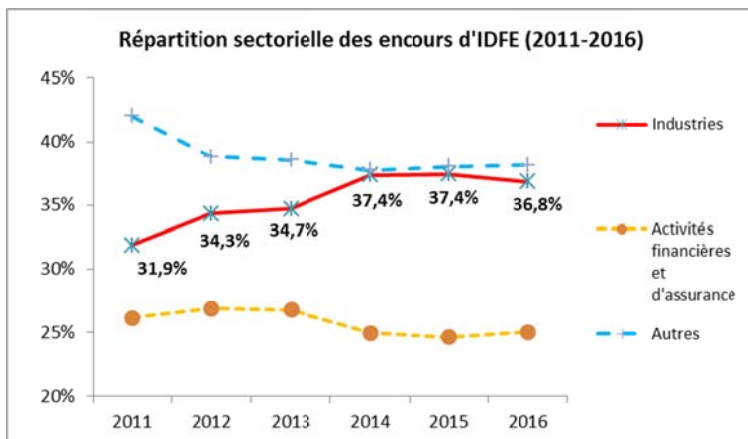
Source : Banque de France – Rapport 2016 sur la balance des paiements et audition du 21 mars 2018.

Les comparaisons internationales montrent que la France est longtemps restée un investisseur majeur à l'étranger : **entre 2006 et 2015, elle a occupé le 4^{ème} rang mondial** en termes d'encours d'investissements directs sortants selon l'OCDE derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Elle occupait le 7^{ème} rang mondial en 2016, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Chine et le Japon ⁽¹⁾.

Sur le plan sectoriel, **les entreprises françaises investissent de plus en plus dans le secteur industriel** : entre 2011 et 2016, la proportion des industries manufacturières et extractives dans le total des encours d'IDFE est passée de 31,9 % à 36,8 %.

(1) Base de données publiques de l'OCDE – Encours d'investissements directs internationaux sortants en dollars américains (2016)



Source : Rapports 2014, 2015 et 2016 - La balance des paiements et la position extérieure de la France.

Au titre des investissements significatifs réalisés dans l'industrie par des entreprises françaises en 2016, le rachat par le groupe français d'électroménager Seb de son **concurrent allemand WMF**, spécialiste des machines à café et des articles culinaires a représenté un montant total de près de 1,6 milliard d'euros. Avec cette acquisition, Seb est devenu le principal fournisseur mondial de machines à café professionnelles.

On peut également citer la prise de contrôle de la **compagnie chinoise** Tianda Oil Pipe par la société Vallourec, tous deux fabricants de solutions tubulaires, pour un montant total d'environ 175 millions de dollars américains. Cette opération a permis au Français de disposer en Chine de cinq sites de production destinés tant au marché du pétrole et gaz que de l'énergie électrique.

Les IDE comptabilisés reflètent donc une économie française ouverte sur le monde, à la fois attractive et conquérante. Le rapporteur observe que cette réalité est à rebours des inquiétudes ressenties de manière épisodique dans l'opinion publique.

2. En dépit d'une progressive diversification des IDE, les investisseurs étrangers en France restent très majoritairement occidentaux

La répartition des IDE entrants selon le pays ou la région d'origine donne des indications sur la façon dont les équilibres économiques mondiaux évoluent et, le cas échéant, se recomposent.

Précisions méthodologiques

Lorsqu'un investisseur choisit la France comme destinataire de son investissement, il peut choisir d'en faire transiter le financement par d'autres pays.

Dans la balance des paiements, c'est le pays d'où vient directement le flux qui est pris en compte. Par exemple, lorsqu'un groupe américain investit en France via le Luxembourg, l'investissement direct est comptabilisé comme provenant du Luxembourg et non des États-Unis. Afin de bien identifier l'origine réelle de l'IDE, la Banque de France publie des séries statistiques intégrant le pays de l'investisseur initial (dit « *ultime* »).

Les statistiques ci-après sont exclusivement fondées sur des données d'encours intégrant la notion d'investisseur ultime.

L'analyse de cette répartition géographique pour la France (IDEF) montre une stabilité globale de la part relative de chaque investisseur depuis une dizaine d'années.

Sur la période 2005-2015, les **pays de la zone euro** ⁽¹⁾ sont restés globalement les premiers investisseurs en France : l'encours des IDEF en provenance de cette zone représentait, avec 274,8 milliards d'euros, 43,5 % de l'encours total en 2015, contre 136,6 milliards d'euros en 2005 (42,5 % du total).

Dans cet ensemble, **l'Allemagne** occupe la première place des investisseurs en 2015 (11,7 % de l'encours total, avec 73,9 milliards d'euros) comme en 2005 (10,3 % du total avec 33 milliards d'euros). Quatre entreprises allemandes figurent parmi les vingt-cinq principaux groupes étrangers ayant investi en France à fin 2016 par le montant de leur investissement en valeur mixte ⁽²⁾ et deux d'entre elles relèvent de secteurs industriels : un producteur de ciment (Heidelbergcement ⁽³⁾) et un fournisseur d'équipements médicaux (Sartorius ⁽⁴⁾).

Certains **pays européens non membres de la zone euro** occupent également une place significative au sein de l'encours des IDEF, en particulier le Royaume-Uni et la Suisse.

Avec 66,1 milliards d'euros, les **Britanniques** représentaient 20,5 % de l'encours total des IDEF en 2005. Bien que cette proportion ait été ramenée à 12 % en 2015, l'encours représentait encore 76,2 milliards d'euros, soit un niveau supérieur à celui de l'Allemagne (cf. *supra*). Quatre entreprises britanniques figurent dans la liste des principaux investisseurs étrangers en France à fin 2016.

(1) Zone euro à 18 pays (2005, 2010) puis à 19 pays avec la Lituanie à compter de 2015. Les données comprennent les IDEF issues d'entreprises établies en France et transitant par des pays tiers.

(2) Source : Rapport 2016 de la Banque de France – La balance des paiements et la position extérieure de la France (page S36).

(3) Société dont les investissements en France ont débuté dès la fin des années 1960 avec l'acquisition d'une part du capital du cimentier français Vicat.

(4) Entreprise qui a fusionné avec le français Stedim (spécialiste de biotechnologies) en 2007.

Une seule (Diageo) exerce des activités industrielles (production de spiritueux et de bières).

La **Suisse** voit, quant à elle, l'encours de ses IDEF s'accroître sensiblement sur la même période, passant de 22,1 milliards d'euros en 2005 (6,9 % de l'encours total) à 76,6 milliards d'euros en 2015 (12,1 % du total). Ses deux plus importants investisseurs sont industriels : il s'agit des groupes Lafarge–Holcim (né d'une fusion en 2015 entre une société française et son concurrent suisse), spécialisé dans les matériaux de construction, et de Nestlé, une multinationale industrielle du secteur agro-alimentaire.

Si l'on considère **l'extérieur du continent européen, les États-Unis** représentent un investisseur majeur dans l'économie française : ils occupent entre 2005 et 2015 la deuxième place des investisseurs après la zone euro en termes d'encours d'IDEF (2005 : 72,9 milliards d'euros ; 2010 : 101,8 milliards d'euros ; 2015 : 119,4 milliards d'euros), soit respectivement 22,7 %, 21,6 % et 18,9 % du total. Cinq sociétés américaines apparaissent dans la liste des principaux investisseurs étrangers à fin 2016 et quatre d'entre elles relèvent du secteur industriel :

– Danaher Corporation : conglomérat d'activités de fabrication diverses allant des appareils dentaires jusqu'aux instruments de mesure ;

– General Electric : conglomérat spécialisé, non seulement dans la production, le transport et la distribution d'électricité, mais aussi dans la fabrication de matériels de transport (locomotives, réacteurs d'avion, etc.) ;

– Mondelez International (anciennement Kraft Foods) : industriel du secteur agro-alimentaire qui a, notamment, acheté le biscuitier français LU au groupe Danone en 2007 ;

– United Technologies : fabricant de moteurs d'avion, de systèmes d'élévation, d'appareils de chauffage (au travers, notamment, de sa filiale française CIAT ⁽¹⁾, rachetée en 2015) et de systèmes de sécurité.

L'évolution des dernières années laisse, par ailleurs, entrevoir une légère diversification des IDE en France au profit, notamment, des zones géographiques asiatiques et moyen-orientales.

Ainsi, le **Japon** consolide sa position acquise au début des années 2000, notamment dans l'industrie automobile. La part de ses IDEF est passée en dix ans 7,3 milliards d'euros en 2005 (2,3 % de l'encours total) à 18,2 milliards d'euros en 2015 (2,9 %). Aux côtés d'entreprises comme Nissan (16^{ème} investisseur étranger en France) et Toyota, de nouveaux investisseurs se sont installés, notamment le groupe NTN, spécialisé dans la fabrication de roulements et de joints de

(1) Compagnie industrielle d'applications thermiques.

transmission (rachat de la société SNR en 2007-2008) et la société Fast Retailing (fabrication de textile et d'habillement) à compter de 2005.

Sans atteindre des niveaux comparables, **la Chine** (Hong Kong compris) a également vu sa part progresser au cours de la dernière décennie. Quasiment inexistantes en 2005 (0,8 milliard d'euros, soit 0,2 % de l'encours d'IDEF total), les investissements chinois se sont accrus sensiblement au début des années 2010 pour s'établir à 8,9 milliards d'euros en 2015 (1,4 % du total).

Pour l'instant, les IDE chinois les plus importants se concentrent sur le tourisme (acquisition, en 2016, de 12,5 % du groupe hôtelier Accor par la société Jin Jiang International) ou sur des secteurs très ciblés, tels que les produits cosmétiques (à travers la société de distribution Marionnaud, acquise par la CK Hutchison Holdings LTD en 2005). Quelques investissements notables ont, toutefois, été opérés dans l'industrie : ainsi, en 2016, le groupe Tongling Nonferrous Metal a racheté pour environ 25 millions d'euros le lamineur de cuivre français Griset, basé dans les Hauts-de-France.

Plus globalement, les volumes d'IDE se diversifient : les encours d'IDE issus du « reste du monde ⁽¹⁾ » représentaient à peine 5 % du total (15,7 milliards d'euros, soit 4,9 %) en 2005. Dix ans plus tard, ils s'élèvent à près de quatre fois plus en valeur (58,3 milliards d'euros) et près de deux fois plus en proportion (9,2 % du total des encours).

Dans cet ensemble, les pays du Proche-Orient et du Moyen-Orient ont rapidement acquis une position non-négligeable en tant qu'investisseurs étrangers en France. Ils représentaient 1,5 % du total des encours (9,2 milliards d'euros) en 2015, contre à peine 0,8 % en 2005 (2,5 milliards d'euros).

À eux-seuls, les IDE des **Émirats arabes unis** et du **Qatar** affichaient en 2015 un encours de 6,4 milliards d'euros, soit un niveau proche de celui de la Suède (6,8 milliards d'euros). La prise de contrôle du prestataire informatique français *GFI* par le Qatari Al Mannai Corporation en 2016-2017 figure parmi les acquisitions récentes les plus significatives.

Cette diversification, bien que réelle, ne paraît pas pour autant de nature à présager, pour le moment, un bouleversement des équilibres.

La zone euro, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse représentaient encore, en 2016, plus de 85 % (86,5 %) des encours d'IDEF en 2015. Cette part a, certes, diminué en dix ans (2005 : 92,6 %), mais reste très significative.

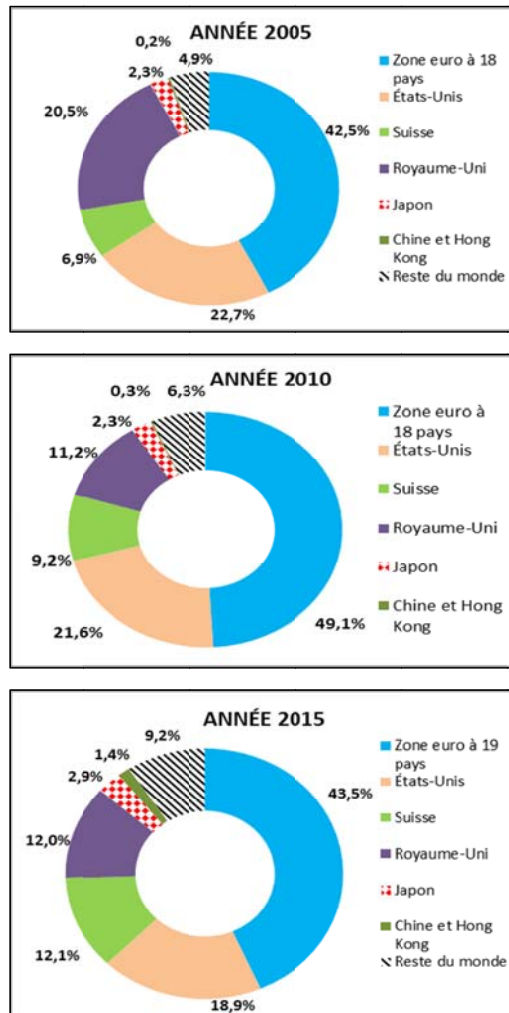
Comme l'indiquait M. Baud-Berthier, directeur des enquêtes et statistiques sectorielles de la Banque de France, lors de son audition du 21 mars 2018, *« certaines opérations relativement ponctuelles attirent l'attention des médias, par exemple lorsqu'un Chinois achète un vignoble en Bourgogne, ou quand un pays*

(1) Zone excluant les pays de la zone euro, le Royaume-Uni, la Suisse, les États-Unis, le Japon et la Chine.

étranger soutient un club sportif français, mais cela représente des sommes unitaires relativement faibles, en tout cas sans comparaison avec d'autres investissements. »

Le rapporteur souligne l'ancrage fort et durable de la France au sein d'un ensemble européen ou, tout au moins, occidental. La réalité des chiffres est, une fois encore, éloignée de l'idée préconçue d'un bouleversement des équilibres liée à la mondialisation de l'économie.

**Répartition des investissements directs étrangers en France
selon le pays ou la région de l'investisseur « ultime » (2005-2015)**



Source : séries statistiques de la Banque de France 2000-2015
(stocks d'investissements directs).

3. Les IDE peuvent avoir un impact positif sur l'économie française dans le cadre d'un jeu coopératif au niveau international

D'un point de vue théorique, les investissements directs étrangers constituent **des facteurs de soutien de la croissance économique du pays d'accueil** :

- directement, d'abord, par les gains de productivité que génèrent les transferts de technologies qui s'opèrent à destination des entreprises locales rachetées ou intégrées dans les chaînes de production ;

- indirectement, ensuite, via la formation de la main-d'œuvre et une diffusion de gains de productivité auprès des concurrents, des fournisseurs et des clients locaux via un effet dit de « débordement » (*spillover*).

Dès les années 1980, les théories dites de la « croissance endogène » ont mis l'accent sur le rôle central de l'accumulation et de la diffusion de la technologie dans la croissance économique. Les travaux qui ont suivi se sont efforcés de modéliser les effets de « débordement » des IDE sur les économies locales.

Théories de la croissance endogène et effets de « débordement »

Depuis les années 1950, les modèles de croissance économique – notamment celui de Robert Solow (*Quarterly journal of economics* n° 70 – 1956) – étaient fondés sur l'hypothèse des rendements décroissants du capital, selon laquelle un faible niveau du stock de capital par tête permet un pays en voie de développement de réaliser des rendements d'échelle et des taux de croissance élevés, à la différence des économies disposant d'un stock de capital important.

La théorie de la croissance « endogène », formulée par l'économiste américain Paul Romer en octobre 1986 (*Journal of political economy*), affirme que le progrès technique, en améliorant les savoir-faire et en diffusant les gains de productivité, viendrait contrebalancer les effets des rendements décroissants découlant de l'accumulation du capital.

Divers travaux, notamment ceux de Wang et Blomstrom (*European Economic Review* – 1992), se sont efforcés de modéliser les effets de « débordement » résultant de manière endogène des « interactions entre les filiales des firmes multinationales et les entreprises du pays d'accueil ».

La plupart des travaux empiriques menés depuis la fin des années 1980, notamment dans les pays en développement, confirment **l'existence d'effets positifs des IDE sur la croissance économique du pays d'accueil** ⁽¹⁾.

(1) Un rapport de 2010 du Fonds monétaire international (FMI), portant sur l'analyse d'une centaine de pays entre 1985 et 2007, met en évidence un impact sur la croissance de +0,5 à +0,7 points des pays en développement non producteurs de pétrole lorsque le ratio entre les IDE et le produit intérieur brut (PIB) augmente de 1 point (*FDI flows to low income countries* – Nabla-Norris, Honda, Lahreche, Verdier).

Le tableau ci-après résume les avantages susceptibles de découler d'un IDE :

Effets directs de l'IDE ①	Retombées et « débordements » ②	Effets indirects ③
Création de valeur ajoutée directe (production de l'entreprise étrangère)	Croissance des revenus domestiques	Hausse de la croissance économique
Création d'emplois directs	Transferts de savoir-faire	Augmentation de la productivité et de l'investissement domestique
Apport de nouvelles méthodes ou technologies dans le pays	Amélioration des modes de production domestique	
Accroissement du niveau de concurrence sur le marché	Baisse des prix sur le marché domestique	
Polarisation et concentration des activités	Synergies industrielles	
Hausse de la production locale et des importations liées à l'IDE	Création d'emplois indirects	Effets positifs sur l'emploi

Ces travaux montrent, toutefois, que l'ampleur de ces effets diffère parfois fortement selon les caractéristiques du pays d'accueil.

Tout dépend d'abord de sa **capacité d'absorption des IDE**, liée au niveau d'éducation de ses résidents, au développement des marchés financiers et à la qualité de ses infrastructures⁽¹⁾. Un environnement fiscal et réglementaire favorable à l'investissement (secteur financier développé, niveau d'inflation faible, etc.) jouera également un rôle très important dans l'optimisation des IDE sur l'économie locale.

Dans le cas de la France, les données statistiques publiées chaque année par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) jusqu'en 2013 puis Business France à compter de 2014⁽²⁾ visent à mettre en valeur les effets positifs des IDE en recensant les « projets d'investissement d'origine étrangère créateurs d'emplois durables ».

(1) Dans une étude de 1998 portant sur 69 pays en développement entre 1970 et 1989, le Bureau national de recherche économique américain (NBER) a établi l'existence d'un effet multiplicateur des IDE plus important dans les pays au niveau d'éducation les plus élevés.

(2) Business France est un établissement public industriel et commercial né le 1^{er} janvier 2015 de la fusion de l'Afi avec Ubifrance (ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014).

Au travers de ses rapports annuels sur l'internationalisation de l'économie française, Business France s'efforce d'illustrer par des éléments chiffrés les effets de « débordement » identifiés au plan théorique. Parmi les données-clefs figurent :

- le nombre d'emplois créés ou maintenus ;
- le type d'investissement selon qu'il s'agit d'une création, d'une extension ou d'une reprise ;
- le type d'activité (« fonction ») bénéficiant de l'investissement étranger : production, recherche et développement, services aux particuliers, logistique et distribution, points de vente, centre de décisions, quartiers généraux.

Les investissements retenus par Business France dans ses statistiques

Business France recense essentiellement trois types d'investissements :

- (1) Les créations correspondent à des emplois créés sur un nouveau site.
- (2) Les extensions correspondent à des emplois créés sur un site déjà occupé par l'entreprise.
- (3) Les reprises correspondent à des emplois maintenus suite à l'acquisition d'une société résidente en France en difficulté par un investisseur étranger. Les difficultés de l'entreprise doivent être juridiquement avérées. Par ailleurs, si l'entreprise a changé de propriétaire dans les trois années précédentes, le projet n'est pas retenu afin d'éviter des comptabilisations successives de rachat d'une même entreprise.

Les investissements comptabilisés correspondent à des projets fermes, annoncés dans les médias et réalisés de manière effective sur une année donnée.

Les emplois créés ou maintenus doivent être durables, c'est-à-dire annoncés pour les trois années à venir. Seuls les projets créateurs d'au moins 10 emplois sont pris en compte, sauf exceptions. Le seuil de comptabilisation peut, ainsi, être inférieur à 10 emplois si le projet relève, par exemple, d'une activité de recherche et développement.

L'analyse des données de l'AFII et de Business France sur la période 2012-2017 confirme :

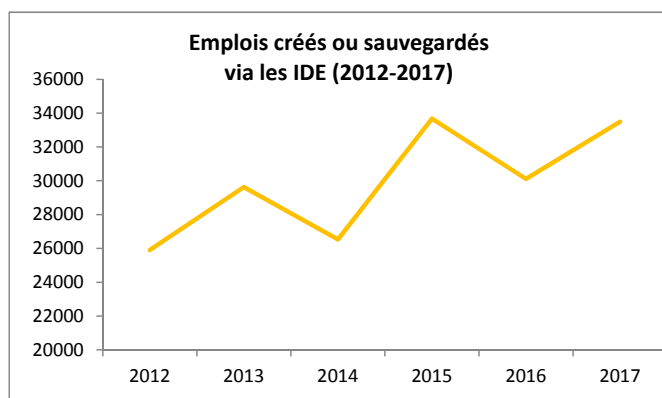
- l'attractivité croissante de la France auprès des investisseurs étrangers : 1 298 projets recensés en 2017, contre 693 en 2012 (+ 87,3 %) ;
- les effets positifs sur l'emploi des investissements étrangers : près de 180 000 emplois durables créés ou sauvegardés en 6 ans ;
- la part significative des investissements donnant lieu à des activités de production (2012 : 194 ; 2017 : 343, soit 26,4 % du total des projets) et l'intensification des investissements de recherche et développement (2012 : 58 ; 2017 : 125, soit un doublement en 6 ans).

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Projets d'investissement	693	685	1 014	962	1 117	1 298
<i>Dont production</i>	<i>194</i>	<i>209</i>	<i>303</i>	<i>289</i>	<i>280</i>	<i>343</i>
<i>Dont R&D</i>	<i>58</i>	<i>77</i>	<i>91</i>	<i>87</i>	<i>115</i>	<i>125</i>
Emplois créés ou sauvegardés	25 908	29 631	26 535	33 682	30 108	33 489

Source : Rapports de l'AFII 2012 et 2013 – Business France 2014, 2015, 2016 et 2017.

Après un léger essoufflement en 2015 (– 5,1 %), le nombre de projets d'investissement était reparti en 2016 (+ 16,1 %). Cette dynamique se confirme en 2017 (+ 16,2 %), notamment dans l'industrie manufacturière (2016 : 622 ; 2017 : 742 projets, en hausse de 19,3 %).

Le nombre d'emplois créés ou sauvegardés repart également à la hausse (+ 11,2 %) et revient, à moins de 200 unités près, à son plus haut niveau depuis 2012. Selon Business France (rapport 2017), 21 939 emplois ont été créés ou maintenus dans l'industrie manufacturière, ce qui, si l'on compare avec l'année précédente (17 699), représente une augmentation significative (+ 24 %).



Source : Rapports de l'AFII 2012 et 2013 – Business France 2014, 2015, 2016 et 2017.

Ces analyses ont, toutefois, pour principal défaut de **se focaliser sur les IDE aux effets positifs** sans offrir un regard exhaustif sur l'ensemble des motivations qui régissent les flux d'investissement entrants constatés par la Banque de France.

À cet égard, il faut rappeler, tout d'abord, que les modèles théoriques sont fondés sur l'hypothèse d'une concurrence effective entre les différents acteurs (locaux et étrangers). Or, toute confrontation entre une offre domestique et une nouvelle offre étrangère n'aboutit pas nécessairement à accroître le niveau de concurrence sur un marché.

Certains travaux, notamment une étude empirique publiée par le Fonds monétaire international (FMI) et l'université américaine de Columbia ⁽¹⁾ :

– ont confirmé l'existence de gains de productivité au sein des petites et moyennes entreprises confrontées à un investisseur étranger (effets de débordement dits « verticaux ») ;

– ont aussi mis en évidence la propension des investisseurs étrangers à acquérir les entreprises les plus productives sur le marché local, limitant ainsi les débordements dits « horizontaux » entre firmes de même niveau et créant un « effet d'éviction » défavorable à l'économie locale.

Bien que l'existence d'un tel effet d'éviction soit contestée par d'autres études empiriques ⁽²⁾, **on ne peut négliger les risques d'atteinte à la concurrence que comporte par nature toute prise de contrôle d'une entreprise par une autre.**

Ces risques sont d'autant plus élevés que le marché concerné est concentré et mondialisé. Une firme étrangère pourra être tentée de prendre le contrôle d'un de ses concurrents pour des raisons éloignées d'un simple objectif de croissance externe :

– soit à titre purement offensif afin d'acquérir un pouvoir de marché, ce qui peut neutraliser les effets bénéfiques de l'IDE sur le niveau de concurrence et la diffusion de gains de productivité dans l'économie locale ;

– soit à titre purement défensif afin d'éviter d'être soi-même acquis au risque d'une perte d'efficacité de la nouvelle entité créée.

Les politiques publiques de la concurrence ont précisément pour objet d'empêcher que les IDE ne soient un prétexte à la constitution de rentes de monopoles. Le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil de l'Union européenne du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises reconnaît explicitement ce risque au niveau de son considérant n° 5 :

(5) « Il importe de s'assurer que le processus de restructuration [engendré par l'abaissement des entraves internationales aux échanges et à l'investissement] n'entraîne pas de préjudice durable pour la concurrence ».

Ainsi, la Commission européenne a examiné l'an dernier le projet de rachat de la société suisse *Syngenta* par l'entreprise chinoise *ChemChina* et conditionné son autorisation à la cession par l'acquéreur étranger des activités d'une de ses filiales dans le domaine des pesticides et des régulateurs de croissance végétale ⁽³⁾.

(1) *Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment* (Brian J. Aitken et Ann E. Harrison – 1999) – étude portant sur l'économie du Venezuela entre 1976 et 1989.

(2) Notamment l'étude précitée du Bureau national de recherche économique américain (NBER).

(3) Décision du 5 avril 2017 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-882_fr.htm

Cette décision a été clairement motivée par l'analyse de la position de marché chacun des deux acteurs dans le secteur agrochimique et les risques que cet IDE aurait pu faire peser sur l'exercice d'une concurrence effective.

Cette approche par le seul prisme concurrentiel s'avère, toutefois, incomplète dans la mesure où elle n'intègre pas les conditions dans lesquelles se développent les investisseurs étrangers sur leurs propres marchés locaux ainsi que les motivations non exclusivement économiques de certains IDE.

En effet, on notera, tout d'abord, que les pays qui contribuent le plus à la croissance des investissements étrangers sont aussi ceux dont les économies affichent un degré élevé de protectionnisme. Selon le rapport publié en 2016 par l'association *Global Trade Alert*⁽¹⁾, les principaux pays protectionnistes seraient, sur la période 2008-2014, la Chine, les États-Unis, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Corée du Sud, le Japon et l'Espagne.

En ce sens, la compétition entre une firme locale et une firme étrangère soutenue sur son marché local ne peut être considérée comme équitable et **remet en cause l'hypothèse selon laquelle l'IDE permettrait de dynamiser une économie par l'apport de modes de production intrinsèquement plus efficaces.**

Par ailleurs, au-delà même des protections dont certaines firmes peuvent bénéficier sur leurs marchés, il apparaît qu'un nombre significatif de firmes multinationales sont contrôlées plus ou moins directement par des États.

Dans son rapport sur les investissements internationaux publié en 2017 (précité), la CNUCED estime à 1 500 le nombre de sociétés multinationales publiques (1,5 % du total des firmes multinationales) et à 86 000 le nombre des filiales étrangères de telles sociétés (10 % du total des filiales étrangères). Dans cet ensemble, elle recense :

- 420 entreprises européennes (dont 45 françaises et 43 allemandes),
- 257 entreprises chinoises⁽²⁾,
- 50 entreprises des Émirats arabes unis,
- 27 du Qatar.

Les décisions d'investissement à l'étranger prises par ces entreprises multinationales ne sauraient être toujours dénuées de tout sous-entendu politique. Or, selon les données précitées de la CNUCED, près de la moitié (44 %) des activités exercées par les firmes multinationales publiques se concentre

(1) Association fondée en 2009 par le Centre de recherche en politique économique (CRPE – CEPR en anglais) en liaison avec l'université suisse de Saint-Gall. Elle vise à fournir des données et des analyses sur les réactions protectionnistes des gouvernements intervenues après la crise financière mondiale de 2008.

(2) L'entreprise ChemChina précitée en fait partie.

sur la finance, l'assurance et l'immobilier (18 %), l'approvisionnement en électricité et en gaz (10 %), le transport (10 %) et les industries extractives (6 %).

Tous ces secteurs peuvent s'avérer éminemment stratégiques pour un pays dès lors qu'ils influent directement sur les conditions de vie de la population. On rappellera, sur ce point, l'exemple récent de l'importance des motivations politiques dans les activités de certaines entreprises pétrolières et gazières contrôlées par leurs gouvernements (*Gazprom* en Russie, *Saudi Aramco* en Arabie saoudite, etc.).

Un raisonnement similaire peut être tenu au sujet des entreprises liées à la sécurité et à la défense nationale. On peut évoquer, sur ce point, la dimension symbolique, et non strictement économique, du rapprochement opéré entre la société d'armement française *Nexter*⁽¹⁾ et l'allemand *KMW* en 2015, tous deux spécialistes des véhicules militaires. L'opération, un temps retardée, n'a pu voir le jour qu'à l'issue de longues discussions entre les responsables politiques français et allemands et a été officialisée au ministère français de la défense.

La pleine concrétisation des effets positifs des IDE sur l'économie mondiale suppose donc, au-delà de la seule acceptation des principes de la libre concurrence, l'existence d'un jeu coopératif au niveau international. Le rapporteur insiste sur la nécessité qui s'attache à la mise en place en France et en Europe des outils garantissant la préservation de ces jeux coopératifs.

B. METTRE EN VALEUR LE POTENTIEL INDUSTRIEL DE LA FRANCE

Afin d'attirer les investissements étrangers qui contribuent à la croissance de notre économie, il est essentiel d'améliorer encore l'attractivité du territoire français, notamment en renforçant davantage la compétitivité de notre économie, et en mettant en valeur le potentiel industriel de la France.

1. Un écosystème favorable à l'industrie et aux investissements étrangers a été bâti ces dernières années

La doctrine de l'État en matière de politique industrielle a longtemps oscillé entre une politique industrielle verticale (assigner des objectifs sectoriels précis, le plus souvent au travers d'un groupe *leader* défini en tant que « champion national ») **et une politique industrielle horizontale** (créer un environnement économique favorable au moyen de cadres réglementaires et fiscaux adaptés).

Ces dernières années, l'accent a été mis sur une politique industrielle horizontale, qui est à même de créer un écosystème attractif pour les investisseurs étrangers.

(1) Ex-GIAT Industries. La société Nexter est actuellement à 100 % publique.

Un important chantier demeure en l'état : il concerne l'importance des impôts et taxes qui pèsent en France sur la production, plus que dans les autres pays industriels européens.

Relèvent manifestement d'une politique industrielle horizontale, **le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)**, mis en place en 2013, et **le Pacte de responsabilité et de solidarité** intervenu deux années plus tard. Au total, ces dispositifs (efficaces en dépit de ciblage au demeurant perfectibles) représentent près de 40 milliards d'euros par an d'allègements sociaux et fiscaux. Cet effort est né d'un constat : la part du financement de la protection sociale assumée par les entreprises s'élevait à 13 % du PIB en France contre 7 % en Allemagne, alors que le poids des salaires dans la valeur ajoutée, avant paiement des cotisations salariales, est assez proche dans les deux pays (48,2 % en Allemagne contre 49,7 % en France).

CICE et industrie

L'objectif du CICE aurait pu être plus ambitieux en impliquant délibérément certains pans de l'industrie, tout particulièrement dans les activités de pointe car les allègements ne concernent que les salaires inférieurs à 2,5 SMIC. Au-delà des industries traditionnelles ou de main-d'œuvre, les principaux bénéficiaires du CICE ont été la grande distribution ou encore une entreprise publique comme La Poste, des secteurs certes confrontés à des mutations mais assez largement protégés de la concurrence internationale.

Les conditions dans lesquelles le CICE a été mis en œuvre ont sensiblement différé des constats et propositions du Rapport Gallois (*« Pacte pour la compétitivité de l'industrie française »*) remis au Premier ministre, en novembre 2012. La proposition n° 4 était formulée comme suit : *« Créer un choc de compétitivité en transférant une partie significative des charges sociales jusqu'à 3,5 SMIC – de l'ordre de 30 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB – vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique. Ce transfert concernerait pour 2/3 les charges patronales et pour 1/3 les charges salariales »*.

Cette préconisation du Rapport Gallois traduisait l'affirmation d'une logique. Pour son auteur, l'objectif était de renouer avec une ambition industrielle reposant sur une nécessaire montée en gamme par la mise en œuvre d'un triptyque : soutenir l'effort d'innovation et de productivité, s'appuyer sur ce qui marche et renforcer les partenariats et les synergies entre tous les acteurs de l'industrie. M. Louis Gallois précisait cependant : *« Le consensus sur une telle politique n'est pas acquis, même si elle est, à notre avis, adaptée à la période. Une politique de la demande soutiendrait probablement mieux la croissance à très court terme, selon les modèles de simulation, mais se traduirait, du fait des lacunes de l'offre française, par une forte poussée de l'importation et du déficit commercial ⁽¹⁾ »*.

⁽¹⁾ Deuxième partie du rapport *« Pacte pour la compétitivité de l'industrie française »* dit rapport Gallois, novembre 2012 (page 19).

Deux autres dispositifs ont complété le CICE et le Pacte de responsabilité : d'une part, **une prime à l'embauche pour les PME** (en vigueur de janvier 2016 à fin juin 2017 et concernant les salaires inférieurs à 1,3 fois le SMIC) et **un statut fiscal spécifique pour les jeunes entreprises innovantes (JEI)**.

Pour sa part, **le crédit impôt recherche (CIR)** représente une dépense fiscale croissante (voisine, à présent, de 6 milliards d'euros par an) mais qui **contribue positivement à la politique industrielle horizontale**. En confortant le recours à des emplois hautement qualifiés, il constitue un instrument anti délocalisation des centres de recherche et participe à l'attractivité de l'économie française pour des groupes étrangers. **En France, l'industrie représente, à elle seule, près de 75 % de la R&D privée. Les filiales d'entreprises étrangères assument, pour leur part, plus de 20 % de la R&D privée, au sens de la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises (Dirde).**

Le Programme d'investissements d'avenir (PIA) faisant suite au Grand emprunt (Rapport Juppé-Rocard de 2009) relève sans doute plus d'une orientation de politique économique « verticale » qu'« horizontale ».

Il s'agit essentiellement d'accompagner par des aides, des prêts bonifiés ou des avances remboursables, le développement de projets structurants à la suite d'un processus complexe de sélection d'appels à projets. **Une partie non négligeable de ces apports n'a pas directement bénéficié à l'amorçage de véritables projets industriels, ni à la recherche et à l'innovation, mais à des politiques plus générales comme la rénovation thermique des bâtiments ou encore certaines opérations regroupées sous le vocable de la « ville durable », des dérivations budgétaires relevées par la Cour des comptes.**

Le gouvernement entend, à présent, opérer un recadrage au moyen d'un fonds spécifique de 10 milliards d'euros (alimenté par les recettes de cessions d'actifs publics et constitué au sein de Bpifrance) afin de soutenir le financement d'innovations de rupture principalement dans l'industrie.

Au cours de son audition, M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie a donné des précisions sur l'objectif de ce fonds. Environ 70 millions d'euros seraient destinés à **des start-up dites « tech »** pour répondre à des besoins de financement pouvant paraître modestes mais indispensables à leur décollage. La majeure partie des moyens de ce nouveau fonds ciblera, par ailleurs, **des technologies disruptives** parmi lesquelles les biotech, l'intelligence artificielle ou encore le stockage de l'énergie. Sur ce point, le ministre a appelé de ses vœux un effort conjoint au niveau européen afin de lutter face à la Chine ou aux États-Unis et qui permettent de lever sur ces thématiques le principe d'interdiction des aides d'État.

Au total, 57 milliards d'euros auront été successivement dévolus aux différents volets du PIA, en incluant sa phase III de 10 milliards qui a été décidée en 2016 mais non financée.

La question des pôles de compétitivité conçus, à leur création en 2004, en tant que vecteurs de redynamisation de l'industrie française au bénéfice de filières et des régions mérite d'être posée. Leur bilan apparaît contrasté⁽¹⁾. Certains pôles sont porteurs de véritables succès technologiques et industriels, alors que d'autres semblent avoir eu assez peu d'incidences sectorielles ou locales.

2. Cet écosystème doit être renforcé et valorisé auprès des investisseurs étrangers

Le rapporteur est favorable aux nouvelles **mesures visant à poursuivre l'amélioration de la compétitivité-coût de notre industrie**. Ces mesures, annoncées ou déjà mises en œuvre par le Gouvernement, permettront de renforcer l'attractivité de notre territoire, qu'il s'agisse de la transformation du CICE en baisse de charge pérenne et définitive, de la pérennisation du CIR ou de l'allègement de la fiscalité sur le capital ou de la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS). Le présent Gouvernement a ouvert deux chantiers de réflexion qui permettront, notamment, de renforcer notre industrie. Le premier vise à **alléger les charges sociales pour les salaires supérieurs à 2,6 SMIC**. Le second cherche à **réduire les impôts de production**. **Ayant estimé le total de ces prélèvements à 70 Mds €, Bruno Le Maire, ministre de l'économie, a considéré que l'effort à accomplir en faveur de leur réduction représente « le dernier gros morceau qui reste sur la compétitivité-prix »**. Un groupe de travail remettra ses travaux à ce sujet le 28 mai prochain au Conseil national de l'industrie (CNI).

Le rapporteur estime que l'accent doit désormais surtout être mis sur la compétitivité hors coût de notre industrie⁽²⁾. Comme l'ont indiqué au rapporteur les entrepreneurs rencontrés aux États-Unis, « *les ingénieurs pas chers, les trains et les avantages fiscaux* » souvent mis en avant ne sont pas les éléments qui poussent un acteur à investir en France. La compétitivité hors coût de l'économie française est le véritable déterminant des investissements étrangers : « *vendez-moi une histoire de conquête et de hub technologique !* » a s'est ainsi exclamé Frédéric Laluyaux, président d'Aera Technology, rencontré à San Francisco. La qualité du capital productif (niveau de modernisation de l'appareil de production), du capital humain (qualification de la main-d'œuvre, développement de compétences numériques) et de la R&D (traduction en produits compétitifs) constituent ainsi des facteurs déterminants de la compétitivité de notre industrie. L'accompagnement des investisseurs étrangers passe également par des **infrastructures logistiques performantes**. Comme l'a indiqué un des investisseurs rencontrés par le rapporteur aux États-Unis, « *un des obstacles aux*

(1) Deux évaluations récentes ont été menées en 2017 :

- l'une par France Stratégie : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluation-de-politique-poles-de-competitivite-fin-dune-malediction> ;
- la seconde commandée par la direction générale des entreprises (DGE) et le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) : <http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/en-bref-36-des-poles-de-competitivite-performants-et-structurants-pour-les-territoires>.

(2) « L'industrie française a amélioré sa compétitivité-prix mais doit encore renforcer sa compétitivité hors prix », les pages de la DGE, n° 77, octobre 2017.

investissements en France, c'est l'aéroport Charles-de Gaulle, un lundi, à 8h00 du matin et le temps incroyablement long que l'on met pour arriver sur Paris ». Les infrastructures sont des outils d'attractivité territoriale au service de notre industrie. Les voyageurs d'affaires plébiscitent en effet un accès facile et direct aux aéroports. La création à venir d'une liaison rapide entre le centre de Paris et l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, le *Charles-de-Gaulle Express* est un véritable pas en avant de ce point de vue-là.

L'État doit avoir un rôle d'« influenceur » pour mettre en valeur le potentiel de la France et faire évoluer le regard des investisseurs sur notre territoire. Ainsi, de nombreux acteurs économiques participent aux événements organisés par les ambassades de France à l'étranger, notamment dans le cadre du « mois de l'investissement ». Chaque année, des chefs d'entreprises étrangères se réunissent autour des membres de l'exécutif dans le cadre de « conseils stratégiques de l'attractivité ». Des mesures concrètes ont d'ailleurs été définies dans ce cadre et sont depuis mises en œuvre, à l'image de l'extension des programmes d'échanges de start-up ou de la délivrance accélérée du numéro de sécurité sociale pour les ressortissants étrangers.

C. ENCOURAGER LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

Outre le renforcement de la compétitivité coût et surtout hors coût de notre industrie et la mise en valeur de notre potentiel auprès des investisseurs étrangers, des mesures concrètes peuvent être rapidement prises pour accompagner au mieux les acteurs souhaitant investir en France.

1. Mettre encore davantage en valeur le potentiel industriel de la France

En 2018, un nouveau format de plus grande ampleur a été initié. Le premier sommet international de l'attractivité de la France, *Choose France*, s'est tenu en présence du Président de la République, du Premier ministre et de quinze membres du Gouvernement, le 22 janvier 2018. 140 dirigeants de multinationales de secteurs variés se sont engagés dans des projets d'investissement de grande ampleur, qui pourraient potentiellement permettre de créer 2 200 emplois sur cinq ans. Il est nécessaire de continuer à valoriser auprès des investisseurs étrangers le potentiel industriel de la France et les atouts du pays, notamment en termes de compétitivité hors coût.

Continuer à valoriser concrètement le potentiel industriel de la France lors des sommets opérationnels organisés entre investisseurs et chefs d'entreprises étrangers et le gouvernement.
--

2. Mieux accompagner les investisseurs étrangers

L'Agence **Business France** a été créée en 2015 afin, notamment, de mieux coordonner la prospection et l'accueil des investisseurs étrangers en France.

Cette préoccupation des pouvoirs publics est relativement ancienne car ce nouvel opérateur de l'État a repris et développé en son sein les compétences de l'Agence française pour les investissements internationaux (Afi), créée en 2001. Business France est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire ⁽¹⁾. Elle est notamment chargée de la mise en œuvre du **French Tech Ticket**, dispositif visant à attirer en France de jeunes entrepreneurs étrangers en leur fournissant un « pack d'accueil » (titre de séjour, bourse individuelle, hébergement et accompagnement personnalisé) pour leur installation et leur développement.

Communiquer davantage sur les dispositifs d'accompagnement des investisseurs étrangers mis en œuvre par l'agence Business France

Le dispositif French Tech Ticket visant à attirer en France de jeunes entrepreneurs étrangers en leur fournissant un pack d'accueil mériterait d'être davantage connu.

3. Simplifier la gestion administrative des entreprises, potentiel frein à l'accueil d'investissements

Un des piliers de la future loi Pacte sera la simplification. Comme l'ont bien souligné Sophie Errante, députée de Loire-Atlantique, et Sylvain Orebi, président directeur général de Orientis, chargés d'un rapport pour le Gouvernement à ce sujet, les démarches administratives sont ressenties comme redondantes complexes et longues. Elles compliquent parfois le développement des entreprises et peuvent être un frein à l'accueil d'investissements étrangers.

Leur simplification passe par leur dématérialisation, la réduction et la sécurisation des délais de traitement. Le rapporteur reprend à son compte une des propositions faites dans le cadre des travaux conduits par les parlementaires et les chefs d'entreprise en vue de la loi Pacte.

Simplifier la gestion administrative des entreprises

Prendre des actions concrètes dès maintenant pour atteindre la cible de 100 % des démarches des entreprises dématérialisées en 2022 : identité numérique des entreprises, fusion et automatisation des déclarations fiscales et comptables accélération du programme « dites-le-nous une fois »

(1) Selon le décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014.

III. FAIRE GRANDIR NOS INDUSTRIES

De nombreuses entreprises françaises sont sous-capitalisées, c'est-à-dire que leurs capitaux propres sont insuffisants par rapport à leurs besoins d'investissements mais aussi par rapport à leur endettement. Or, les entreprises doivent innover davantage, ce qui signifie qu'elles doivent diversifier leurs sources de financement. Pour pouvoir prendre plus de risques, elles ont certes besoin d'autofinancement et de financement par endettement mais surtout de davantage de financement par fonds propres.

La France compte un peu plus de 4 000 ETI, contre plus de deux fois plus en Italie et au Royaume-Uni et trois fois plus en Allemagne. D'après M. Jean-Lou Blachier, vice-président délégué de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), si nous parvenions à créer 1 500 ETI supplémentaires, nous créerions vraisemblablement un million d'emplois en plus.

A. LES ENTREPRISES FRANÇAISES RENCONTRENT DES DIFFICULTÉS À SE FINANCER

Selon un investisseur non dénué d'humour rencontré aux États-Unis, la France ne possède qu'un **troupeau de « poneycorns »**, de taille bien plus modeste que les licornes américaines qui atteignent une valorisation de plus d'un milliard de dollars. Pour cet investisseur, cela s'explique par une moindre capacité des fonds d'investissement européens et par des soutiens publics dispersés et souvent mal ciblés : *« alors que pour développer une licorne, il faut cinq milliards de dollars, en France, on met 1,8 milliard de dollars chaque année dans 2 000 start-up »*.

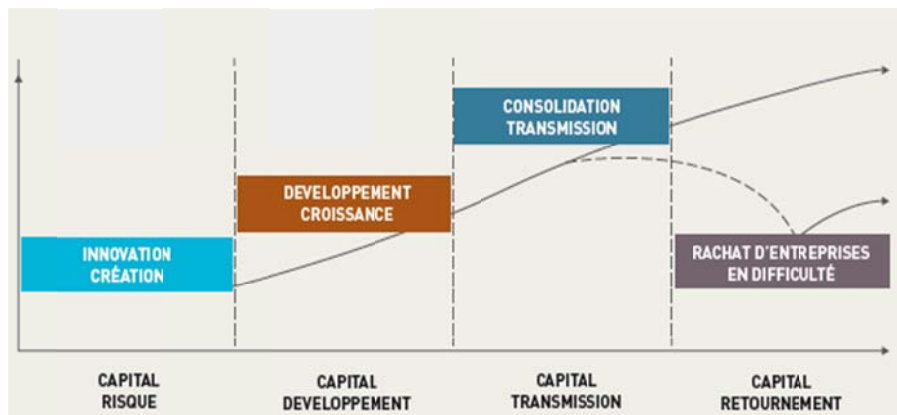
1. Une épargne insuffisamment dirigée vers les investissements productifs

Aujourd'hui, l'épargne des Français, qui est essentiellement ciblée sur des produits liquides, peu risqués et peu rémunérateurs, contribue insuffisamment au financement en fonds propres des entreprises.

2. Des fonds d'investissement de taille modeste et insuffisamment internationalisés

Les fonds d'investissements (*private equity*) ont pour objectif d'investir dans des sociétés qu'ils ont sélectionnées selon certains critères. Ils sont habituellement fermés, gérés par des professionnels et alimentés par des sources privées (fonds de pension, assurances, banques, grandes entreprises, particuliers, etc.) ou publiques (États ou institutions financières publiques). Ils sont le plus souvent spécialisés, suivant l'objectif de leur intervention : fond de capital-risque, fond de capital développement, fonds de LBO (*leveraged buyout* – rachat par endettement) qui correspondent à des stades différents de maturité de l'entreprise.

TYPLOGIE DU CAPITAL INVESTISSEMENT



Source : France Invest

Ce type de financement d'entreprises connaît un certain dynamisme. Selon une étude publiée en avril 2018 ⁽¹⁾ par France Invest et le groupe d'audit et de conseil Grant Thornton, **les sociétés d'investissement dans les entreprises non cotées en Bourse ont collecté 16,5 milliards d'euros en 2017, soit le double d'il y a cinq ans.** En ligne avec la tendance de ces 10 dernières années, près de 63 % de la collecte provient d'investisseurs français, 37 % d'investisseurs internationaux. La France représente 85 % des entreprises investies, un chiffre stable. **L'industrie se renforce comme premier secteur d'investissement** en concentrant le tiers des montants investis.

Pour M. Bernard Cohen-Hadad, président de la commission financement de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), ce dynamisme s'explique notamment par une « *modification des mentalités* » : **les fonds d'investissement « sont moins agressifs qu'auparavant quant à la gouvernance.** Avant, lorsqu'un investisseur signait un chèque à l'entreprise, il avait « une prétention » à vouloir la diriger. Ce n'est plus le cas aujourd'hui ». Cela encourage donc les entrepreneurs à se tourner vers cette forme de financement.

Les grands groupes s'impliquent également davantage. Selon Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, « *les grands groupes ne rachètent pas suffisamment les start-up. Mais les choses sont en train de changer. Ils sont aujourd'hui dans une phase intermédiaire dite du corporate venture : ils investissent beaucoup d'argent dans des fonds de capital-risque* ⁽²⁾ *qui eux-mêmes rachètent les start-up. C'est donc une espèce d'enveloppe intermédiaire où l'on*

(1) Activités des acteurs français du capital-investissement, 28^{ème} édition, 3 avril 2018.

(2) Au sens strict, on désigne par « capital risque » les financements apportés par des fonds en fin d'amorçage et durant les phases de démarrage et de croissance. Par extension, on parle souvent de capital-risque pour désigner l'ensemble de la chaîne de financement des start-up.

gère les start-up sans les confronter directement à la culture centrale profonde du groupe historique, qui est en général un peu prédatrice pour la start-up ».

Malgré ce dynamisme, ce type de financement est beaucoup moins développé en France que dans des écosystèmes plus matures. Les levées de fonds sont de taille modeste et l'écosystème français souffre d'un manque important d'internationalisation. Cela tient notamment – c'est ce qu'a pu constater le rapporteur lors de son déplacement à San Francisco – au risque perçu d'interventions publiques « anti-business ». **Cette perception tient en partie à « l'affaire Dailymotion » qui, en 2013, a été un véritable traumatisme pour beaucoup d'investisseurs.** Le groupe internet américain Yahoo! avait alors renoncé à acquérir 75 % des parts du site français de vidéo Dailymotion devant l'opposition du ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, alors même que cette opération aurait valorisé Dailymotion à environ 230 millions d'euros.

B. FAVORISER LA CROISSANCE DE NOS INDUSTRIES

La France bénéficie d'une réelle dynamique entrepreneuriale. Mais trop peu d'entreprises, notamment industrielles, grandissent suffisamment pour atteindre une taille critique et conquérir de nouveaux marchés. Ce sera notamment l'ambition du projet de loi d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) que de s'attaquer à ce défi.

Afin de donner à nos entreprises les moyens d'innover, de se transformer, de grandir et de créer des emplois, de nombreuses mesures sont envisageables. C'est l'ambition du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) élaboré avec tous les acteurs concernés, qui devrait aboutir à un projet de loi discuté à l'Assemblée nationale au printemps 2018.

1. Rediriger l'épargne vers les investissements productifs

Le rapporteur est favorable à toutes les préconisations visant à proposer aux épargnants de nouveaux produits d'épargne, moins liquides au cours des premières années mais assortis d'une forme de protection du capital sur le long terme, afin de permettre aux investisseurs financiers de prendre des risques mutualisés, essentiellement sous forme d'investissements en capital. *« Il faut nous attacher à réfléchir à la nécessité de mettre en place un produit d'épargne long, qui ne serait pas un produit d'optimisation fiscale, mais un produit à destination des petites et moyennes entreprises dans les territoires »* a ainsi recommandé M. Bernard Cohen-Hadad, président de la commission financement de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).

Le rapporteur insiste également sur la **nécessité de faciliter la circulation de l'épargne au niveau européen** en amplifiant l'impact des initiatives existantes (Union des marchés de capitaux, Plan Juncker et Union bancaire) par des synergies et des mesures plus ambitieuses.

2. Opérer un changement culturel dans le monde des fonds d'investissement européen

Les fonds européens n'ont aujourd'hui pas la capacité de prendre des participations suffisamment importantes, notamment dans des entreprises prometteuses (« *scale up companies* »).

Selon la plupart des investisseurs et entrepreneurs rencontrés par le rapporteur, un véritable changement culturel doit être opéré. Pour M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, **il faut que les fonds européens, en particulier français, « apprennent à acheter des start-up au prix du marché des start-up, c'est-à-dire à des multiples beaucoup plus élevés que leur multiple à eux. Les directeurs financiers des grands groupes doivent reconnaître qu'il y a deux finances : leur finance et leur monde, celui des analystes financiers, et donc leur multiple – par exemple dix fois les big data – et la finance des start-up, totalement différente puisqu'elles connaissent une hypercroissance, où le multiple potentiel se situe au niveau du revenu »**.

3. Accompagner les entrepreneurs dans cette dynamique

Les entrepreneurs doivent également être accompagnés dans cette dynamique. Pour M. Jean-Philippe Girard, président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), « *il faut que le chef d'entreprise intègre, outre sa stratégie commerciale, une stratégie financière, prenant en compte ses besoins au cours des cinq prochaines années, ses investissements au regard des recrutements...* ».

Or, selon M. François Perret, directeur général de Pacte PME, « ***l'un des obstacles à la croissance des PME est la capacité des dirigeants à comprendre qu'ils doivent ouvrir leur capital*** ». C'est notamment le cas des entreprises familiales, alors même que, comme le souligne Bpifrance ⁽¹⁾, contrairement à une idée reçue, **l'ouverture du capital n'est pas la fin du modèle familial**. C'est au contraire un moyen de le pérenniser, en apportant une réponse aux trois principaux défis qui se posent aux PME et ETI familiales : le développement de l'entreprise (croissance interne ou externe), le recrutement et la fidélisation des salariés et la transmission de l'entreprise. La loi Pacte permettra néanmoins de s'assurer que la transmission des entreprises, notamment familiales, ne constitue pas un moment de vulnérabilité pour les entreprises.

(1) « Ouvrir son capital pour durer : les entreprises familiales face à l'ouverture du capital », **Bpifrance Le Lab.**, 2016.

C. LEVER LES FREINS À LA CROISSANCE DES ENTREPRISES

1. Développer des produits qui permettent d'orienter l'épargne vers l'investissement en fonds propres dans les entreprises

À cet égard, la loi PACTE constituera une réelle avancée en orientant d'avantage les produits d'épargne retraite ou d'assurance-vie sur le financement de l'économie réelle.

Orienter l'épargne des Français vers les entreprises

Orienter davantage l'assurance-vie vers les placements longs et productifs, par exemple avec une modulation de la garantie des nouveaux contrats d'assurance-vie en fonds euros selon la durée de détention (avec garantie minorée en cas de détention sur une durée limitée, et garantie bonifiée en cas de détention longue, autour d'une durée pivot de 8 à 10 ans).

Développer et simplifier les produits d'épargne-retraite, pour les faire converger autour de caractéristiques communes.

2. Consolider le capital des entreprises grâce à l'incitation de l'actionnariat salarié

L'actionnariat salarié est à favoriser à de multiples égards. Il renforce la confiance des salariés dans leurs entreprises et les fait davantage bénéficier de la valeur qu'elles créent. Il permet également de structurer le capital de l'entreprise et de le stabiliser. L'actionnariat salarié étant un actionnariat patient, de long-terme et ancré dans le réel, il permet d'assurer une réelle souveraineté économique et stabilise notre économie. Il permet éventuellement de protéger le capital de l'entreprise face à des intérêts extérieurs, sans pour autant dissuader les investisseurs étrangers, bien au contraire, comme l'a rappelé M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues, lors de son audition. Bouygues est la société du CAC 40 où les salariés actionnaires détiennent la portion la plus importante du capital : environ 53 000 salariés détiennent près de 18 % du capital et 24 % des droits de vote, ce qui représente, au cours actuel, environ 2,6 Mds €. Pour son président-directeur général, c'est d'ailleurs une des grandes forces de l'entreprise.

Le potentiel du développement de l'actionnariat salarié est très important en France : près de trois quarts des sociétés cotées ont développé des plans d'actionnariat salarié et environ 4 % de leur capital est détenu par les salariés. Cette tendance doit être désormais amplifiée. Afin d'inciter à l'actionnariat salarié, il pourrait être envisageable de baisser le taux de forfait social applicable aux abondements des employeurs sur des plans d'actionnariat salarié.

Consolider le capital des entreprises grâce à l'actionnariat salarié

Baisser le taux de forfait social applicable aux abondements des employeurs sur des plans d'actionnariat salarié.

3. Faciliter l'ouverture du capital et l'introduction en bourse des entreprises

Le coût administratif et financier de la réglementation contribue au manque d'attrait des marchés financiers pour les petites entreprises. Cela constitue un obstacle à leur développement. Il est indispensable d'agir au niveau européen pour adapter aux PME et aux ETI la réglementation relative à l'accès aux marchés financiers (Prospectus, Abus de marché, Transparence...), en mettant en place un régime proportionné à leur taille et à leurs moyens financiers et humains.

Simplifier les obligations réglementaires liées au statut d'entreprise cotée pour les PME

4. Faciliter la mise en place de fondations d'actionnaires en France

Il serait pertinent de permettre à des actionnaires de long terme de détenir des participations dans une entreprise et d'accompagner son développement, tout en investissant dans la société les dividendes touchés par la fondation.

Mettre en place un cadre juridique adapté, inspiré de celui des pays nordiques, afin de faciliter la mise en place de fondations d'actionnaires en France.

5. Proposer une offre d'accompagnement et de financement qui soit claire et globale

Les offres de financement sont parfois nombreuses, dispersées, complexes et peu compréhensibles par l'entrepreneur à la recherche d'un moyen de financement. *« Un entrepreneur confronté à l'offre bancaire – l'offre désintermédiée, le crowdfunding et l'ensemble des dispositifs qui se présentent –, en fonction de son profil de croissance, peut hésiter. Cela pose la question de la responsabilité des acteurs du monde économique et financier, censés proposer une offre d'accompagnement qui soit claire et globale »* a indiqué M. François Perret, directeur général de Pacte PME.

Il est donc nécessaire d'organiser un dialogue entre tous les financeurs. Le Grand rendez-vous de l'investissement productif organisé en janvier à l'Assemblée nationale a permis de créer du lien entre les différents acteurs du financement des entreprises industrielles, qu'il s'agisse des gestionnaires d'actifs ou de fonds, des banques, des assurances ou même des *business angels*.

En appeler à la responsabilité des acteurs du monde économique et financier pour qu'ils proposent, dans la mesure du possible, une offre d'accompagnement et de financement claire et globale aux entreprises

IV. RECENTRER L'ACTIONNARIAT PUBLIC

Face au constat de la sous-capitalisation de nos entreprises, notamment industrielles, une réponse pourrait être d'élargir le périmètre des interventions de l'État au capital de ces mêmes entreprises. Pourtant, cela ne doit pas être le réflexe premier.

L'État n'est pas forcément le meilleur remède pour contrer la perte de compétitivité de nos entreprises et la désindustrialisation de nos territoires. Pour ce qui est des actifs industriels stratégiques, il y a d'autres manières de les contrôler que la présence de l'État au capital : la régulation est souvent la meilleure façon d'assurer le contrôle de l'État.

A. L'ACTIONNARIAT PUBLIC N'EST PAS TOUJOURS UN LEVIER PERTINENT DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

1. État actionnaire et politique industrielle

L'État actionnaire, au sens strict du terme, intervient aujourd'hui directement à travers l'Agence des participations de l'État (APE). L'État intervient également et indirectement via Bpifrance, société anonyme détenue à parité par l'État et la CDC. La Caisse des dépôts et consignations (CDC), établissement public à statut *sui generis*, vient compléter le panorama des principaux investisseurs en fonds propres publics.

À la fin de 2015, le portefeuille des participations publiques dans les entreprises comprend près de 1 800 entreprises⁽¹⁾ détenues directement : 91 portées par l'APE, 922 par la CDC et 707 par Bpifrance, le reliquat étant détenu par des actionnaires sectoriels⁽²⁾.

a. Des participations publiques importantes dans l'industrie

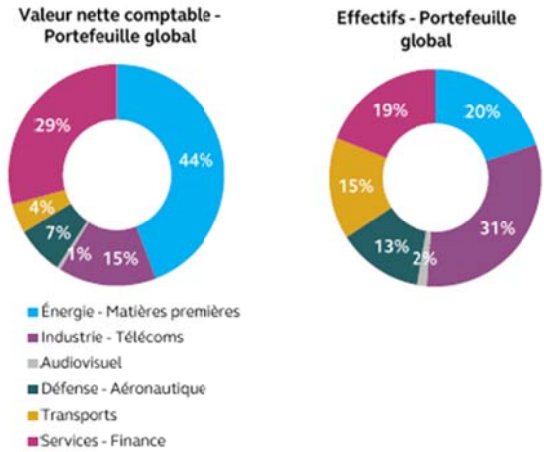
Dans le secteur industriel, l'État actionnaire est présent dans les domaines de la défense, de l'aéronautique, de la construction navale, de la construction ferroviaire et de l'automobile. D'après le rapport annuel de l'APE, la valorisation des participations industrielles cotées (Airbus, Safran, Thales, Renault, PSA) représente environ 23 Md€ au 30 juin 2017. Comme le souligne la Cour des comptes⁽³⁾, en France, les participations publiques sont, comme dans les autres pays, très présentes dans les industries de réseau, mais aussi dans l'industrie manufacturière, ce qui est moins fréquent.

(1) « L'État actionnaire », *Cour des comptes, rapport thématique*, janvier 2017.

(2) Les quatre actionnaires sectoriels les plus significatifs sont le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national d'études spatiales (CNES), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et IFP Énergies nouvelles (IFPEN).


















(3) « L'État actionnaire », *Cour des comptes, rapport thématique*, janvier 2017.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES ENTREPRISES À PARTICIPATION PUBLIQUE EN 2015



Source : Cour des comptes

LES PRINCIPALES PARTICIPATIONS PUBLIQUES DANS LES ENTREPRISES

	 AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT		
Transports	 AIR FRANCE 		
Énergie et matières premières	 AREVA ENGIE	 VALLOUREC CGG BIPARMET	
Services Finance	 DEXIA LE GROUPE LA POSTE	 SEQUANA	 CNP EGIS ICAD
Défense Aéronautique	 AIRBUS SAFRAN DGN nexter THALES		
Industrie Télécoms	 RENAULT PSA	 ingenico ST verallia eutelsat technicolor Constellium	
Audiovisuel	 radio france ina ifi		

Source : Cour des comptes.

(i) En cas de co-détention par des actionnaires publics, la participation est affectée à l'actionnaire détenant la part la plus élevée.

(ii) Les actionnaires sectoriels (CNES, CEA, BRGM, IFPEN) et les établissements publics hors de son champ d'intervention (comme l'INA) sont présentés ici, par simplification, avec l'APE.

b. L'actionnariat public comme levier de la politique industrielle

Des étapes majeures et récentes ont permis à l'État actionnaire de jouer un rôle significatif, et ce notamment dans la politique industrielle.

i. Les motifs d'intervention de l'État actionnaire

Le rôle de l'État actionnaire a été clarifié ces dernières années. En 2004, l'APE a été créée afin de mieux distinguer le rôle de l'État actionnaire de celui d'État client, d'État régulateur ou d'État budgétaire, porteur de politiques publiques. L'APE est désormais directement sous la tutelle du ministre de l'économie et des finances. En 2014, le Gouvernement avait arrêté une stratégie de l'État actionnaire afin de mettre l'intervention en capital au service de quatre objectifs clairs et précis :

– Le premier objectif consiste à s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans les entreprises à caractère structurellement stratégiques, intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles de souveraineté. Les deux principaux domaines visés sont, d'une part, les activités nucléaires, pour lesquelles l'État doit exercer un contrôle sur les grands opérateurs de la filière et, d'autre part, les activités liées à la défense nationale ;

– Le deuxième objectif revient à s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays. Les opérateurs résilients désignent des entreprises qui assurent des missions fondamentales de service public nécessaires au pays, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports, des postes ou des télécommunications ;

– Le troisième objectif est d'accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne ;

– Le quatrième objectif consiste à intervenir en « sauvetage », dans le cadre défini par le droit européen, lorsque la disparition d'une entreprise présente un risque systémique avéré. Deux types d'intervention peuvent être distingués : la prise de contrôle de l'entreprise pour restructurer fortement l'actif ou bien une prise de participation ponctuelle sans implication à long terme dans le management de l'entreprise.

Pour la première fois de son histoire, l'État se dotait ainsi d'une doctrine d'investissement avec des objectifs larges et variés qui allaient bien au-delà de la protection des fleurons industriels nationaux jugés stratégiques.

L'élaboration de la stratégie de l'État actionnaire s'est accompagnée de la publication d'une ordonnance ⁽¹⁾, le 20 août 2014, qui a rénové le cadre juridique

(1) Ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

d'action de l'État actionnaire, pour lui donner une capacité d'influence réelle, au moins égale à celle d'un actionnaire privé.

ii. Les motifs d'intervention de Bpifrance

La doctrine d'intervention de l'APE, c'est-à-dire de l'État actionnaire au sens strict du terme, et celle de Bpifrance sont complémentaires. Bpifrance est ainsi chargée de privilégier des prises de participations minoritaires dans des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) avec une perspective de sortie au terme d'une étape de leur développement, de leur croissance internationale ou de leur consolidation.

Bpifrance couvre les domaines d'intervention suivants : la garantie des crédits des banques commerciales, le prêt (prêts de trésorerie et prêts d'investissement), l'investissement direct dans les entreprises, le soutien à l'innovation (subventions, prêts et avances remboursables) et l'activité de fonds de fonds ⁽¹⁾. Ses interventions se caractérisent par leur capacité d'entraînement sur les acteurs privés du financement des entreprises et de l'innovation.

c. *L'influence de l'actionnariat public dans les entreprises stratégiques*

L'État dispose d'outils pour maintenir son influence sur des entreprises stratégiques, notamment lorsque son engagement au capital de ces entreprises est réduit ou diminue.

i. Les pactes d'actionnaires

L'État peut disposer de droits contractuels ou statutaires en vertu des statuts ou d'un pacte d'actionnaires avec la société concernée ou ses associés. Pour M. Michel Sapin, ancien ministre, les accords entre actionnaires « *souvent secrets, sont beaucoup plus décisifs que le niveau de participation* ». Les clauses suivantes figurent généralement dans les pactes d'actionnaires :

- des clauses relatives à la gouvernance et au fonctionnement de la société. L'État peut ainsi imposer aux dirigeants des clauses d'information préalable, c'est-à-dire des seuils ou des décisions pour lesquels son accord est obligatoire ;

- des clauses relatives aux transferts de titres et au capital. L'État peut restreindre ou forcer des transferts d'actions et de titres dans certains cas précis. Ainsi, par exemple, la clause d'agrément oblige l'actionnaire qui souhaite céder ses parts à obtenir au préalable l'agrément de la société ; la clause de préemption confère des droits prioritaires sur le rachat des parts qui seraient cédées par un autre actionnaire ; la clause de sortie conjointe permet aux minoritaires d'exiger d'un cédant qu'il obtienne l'accord de l'acquéreur afin que ce dernier rachète également leurs actions, aux mêmes conditions ; la clause de liquidité fixe un horizon aux fondateurs pour mener à bien la cession ou l'introduction en bourse

(1) Bpifrance gère des fonds d'investissements qui investissent en fonds propres ou quasi-fonds propres dans des start-up, des PME et des ETI françaises. Bpifrance intervient en minoritaire, sauf exception

de la société, à défaut de quoi les investisseurs s'autorisent à mandater une banque d'affaires pour effectuer la cession ;

– des clauses relatives aux actionnaires dirigeants ou opérationnels. L'État peut, dans certaines circonstances, cibler directement certains actionnaires qui exercent des fonctions opérationnelles clés dans la société, en leur imposant des obligations ou leur concédant des droits. Par exemple, les clauses de *bad leaver* prévoient des sanctions si le dirigeant quitte la société dans certaines conditions.

ii. Les actions spécifiques ou « *golden shares* »

En cas de passage sous le seuil des deux tiers, de la moitié ou du tiers du capital, si la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale l'exige, une action ordinaire de l'État peut être transformée, par décret, en une action spécifique. Une action spécifique peut conférer à l'État ⁽¹⁾ :

– le droit d'agréer le franchissement de seuils de participation en capital et en droit de vote ;

– le droit de s'opposer à la cession ou à l'affectation à titre de garantie de certains actifs stratégiques de la société et de ses filiales ;

– le droit de nommer un représentant sans voix délibérative au conseil d'administration de la société concernée.

iii. Le contrôle des cessions d'entreprises stratégiques

Toute opération de cession par l'État au secteur privé conduisant à transférer la majorité du capital d'une société s'accompagne des garanties nécessaires à la préservation des intérêts essentiels de la Nation. Ainsi, le transfert au secteur privé de la majorité du capital d'une société, dont l'État détient directement depuis plus de cinq ans plus de la moitié du capital, doit être autorisé par le législateur si les effectifs consolidés de la société sont supérieurs à 500 salariés ou si son chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 75 millions d'euros.

(1) Article 31-1 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014.

**EXEMPLE D'OUTILS D'INFLUENCE ET DE PROTECTION
DES INTÉRÊTS ESSENTIELS DE LA NATION**

Type de dispositif	Entreprise	Cadre réglementaire ou conventionnel
Action spécifique de l'État	THALES	Décret n° 97-190 du 4 mars 1997
	GAZ DE FRANCE (ENGIE)	Décret n° 2007-1790 du 20 décembre 2007 (articles D. 111-20 et 21 du code de l'énergie)
	SNPE (2011-2013) Désormais intégrée à Giat-Industries	Décret n° 2011-268 du 14 mars 2011
	NEXTER SYSTEM	Décret n° 2015-1586 du 4 décembre 2015
Pacte d'actionnaires	THALES	Accords conclus le 28 décembre 2006 par TSA et Alcatel-Lucent auxquels Dassault a adhéré par une convention entrée en vigueur le 19 mai 2009, reprenant essentiellement les dispositions du pacte conclu le 18 novembre 1999 entre Alcatel, Thales et Groupe industriel Marcel Dassault (GIMD)
	AIRBUS GROUP	Pacte d'actionnaires conclu entre GZBV (Allemagne), SEPI (Espagne) et Sogepa (France)
	DASSAULT AVIATION	Pacte d'actionnaire conclu le 21 juin 2013 avec Airbus et EADS
Pacte d'actionnaires	DASSAULT AVIATION	Convention signée entre l'État et GIMD
	PSA	Pacte d'actionnaire en vigueur depuis le 29 avril 2014
Convention de protection des intérêts stratégiques nationaux	THALES	Convention sur la protection des intérêts stratégiques nationaux dans Thales
	SAFRAN	Convention de protection des actifs identifiés comme stratégiques, sensibles ou de défense Signée le 21 décembre 2004 entre l'État, Sagem et SNECMA. Avenant ajouté le 31 mars 2011
Convention de protection des intérêts stratégiques nationaux	AIRBUS GROUP	Accord de sécurité avec l'État français
	AIRBUS GROUP	« Contrat de missiles balistiques » conclu entre l'État et Airbus
	MBDA	Contrat entre Airbus, MBDA et l'État
	NEXTER	Convention État -Honosthor (présence de Nexter & KMW)
Statuts	SAFRAN	Article 31 des statuts

Source : Cour des comptes.

2. Les limites de l'État actionnaire

La présence de l'État au capital n'est pas toujours la solution à privilégier. Cela n'est pas dû au fait que la performance des gestionnaires publics de participations stratégiques ou financières serait mauvaise, même si certaines pratiques ou dispositifs peuvent encore être améliorés en la matière, comme l'a souligné la Cour des comptes⁽¹⁾. La répartition des rôles entre les trois investisseurs en fonds propres publics, l'APE, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance pourrait être davantage clarifiée. La vigilance de la puissance publique en tant qu'actionnaire pourrait être accrue, certains défauts de surveillance ayant eu des conséquences néfastes, notamment dans la filière nucléaire avec Areva et dans le secteur financier avec Dexia.

a. Les contradictions de l'État actionnaire

Plus généralement, c'est la question même de la pertinence de l'intervention de l'État dans le capital d'entreprises commerciales qui se pose. Dans sa note sur « *L'impossible État actionnaire* »⁽²⁾, M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, en fonction lors de l'élaboration la doctrine de 2014, met en lumière les contradictions, qu'il juge irréconciliables, entre les finalités et les règles qui régissent l'action publique et celles qui s'appliquent aux actionnaires.

LES CONTRADICTIONS DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

	ÉTAT	ACTIONNAIRE
Objectif	Protection des citoyens	Rendement et protection de son patrimoine
Périmètre d'investissement	National	International
Réactivité	Faible	Fort
Temporalité	Influencée par le cycle électoral	Influencée par les résultats financiers
Capacité d'endettement	Quasi-illimitée	Très limitée
Capacité de retrait	Très limitée	Complète
Capacité d'anticipation	Très limitée	Immédiate
Besoin de justification	Important	Limité
Relation au risque	Aversion totale au risque	Prise de risque
Droit(s) applicable(s)	Droit Public et européen	Droit des sociétés

Source : Institut Montaigne

Non seulement l'État n'est pas un actionnaire normal mais il n'est pas perçu comme tel par les parties prenantes. Selon M. David Azéma, cela constitue un réel obstacle à l'exercice de l'activité d'actionnaire par l'État : « *la simple présence d'un représentant de l'État au conseil conduit le plus souvent les*

(1) « L'État actionnaire », Cour des comptes, rapport thématique, janvier 2017.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/letat-actionnaire>

(2) « L'impossible État actionnaire », Institut Montaigne, janvier 2017.

www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/.../impossible-etat-actionnaire-note.pdf

administrateurs indépendants à faire taire tout sens critique vis-à-vis du management pour se solidariser avec lui, contre l'État ». Le rapporteur a pu en effet constater lors de son déplacement aux États-Unis que la présence de l'État français au capital pouvait engendrer de la méfiance, si le motif de détention n'était pas clairement explicité dès le départ.

La question de la pertinence de l'intervention de l'État se pose avec plus d'acuité aujourd'hui qu'il y a quelques années. Une des principales évolutions à même de remettre en cause l'étendue du périmètre des interventions de l'État est le niveau d'endettement. Si la dette publique ne représentait qu'un peu plus de 55 % du produit intérieur brut (PIB) en 1995, elle avoisine aujourd'hui les 100 %, ce qui nous impose d'être plus sélectifs dans l'immobilisation de l'argent public.

b. L'absence de corrélation claire entre le niveau de participation et le degré de contrôle.

La question du niveau de détention est primordiale, qui plus est dans un contexte de finances publiques contraint. Le rapporteur s'est interrogé sur le seuil de participation au capital à partir duquel l'État commence à avoir un réel poids sur les décisions de l'entreprise. Force est de constater que cette question ne fait pas consensus. Pour M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, « *nous avons une telle réputation d'interventionnisme que l'État français est pris très au sérieux lorsqu'il décide d'intervenir* ». Selon lui, « *il n'est pas nécessaire d'avoir une minorité de blocage* » puisqu'« *avec seulement 5 %, il est possible de faire déjà beaucoup de choses en jouant de l'effet de levier* ». À l'inverse, M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, estime qu'« *il ne faut pas surestimer le pouvoir d'un actionnaire détenant 15 % d'une entreprise, avec deux ou trois administrateurs sur douze au sein du conseil d'administration : il aura accès à l'information, mais pas le pouvoir* ».

En réalité, il est impossible d'établir une corrélation claire entre le niveau de participation et le degré de contrôle. Dans les cas d'actionnariat public minoritaire d'entreprises industrielles, l'influence de l'État dépend de nombreux facteurs comme l'environnement concurrentiel, la composition de l'actionnariat ou l'existence d'autres outils d'intervention publique. Dans les entreprises à participation exclusive ou majoritaire, la position d'actionnaire de l'État peut entrer en contradiction avec ses autres objectifs de politique publique, qui, finalement, peuvent l'emporter.

c. Les limites de l'État brancardier

L'« État brancardier » reste toujours sollicité dans l'urgence, en ultime recours, mais fréquemment lorsqu'il est trop tard pour trouver des solutions. Dans ce contexte, la quête de repreneurs offrant de réelles perspectives aux entreprises en grande difficulté débouche souvent sur des échecs.

L'État a toutefois rempli sa mission d'ultime rempart, en 2014, lorsqu'il est entré à hauteur de 14,1 % au capital de PSA, un des constructeurs généralistes

européens parmi les plus affectés par la crise des années 2008-2012. Il a ainsi permis à un groupe privé, aux origines familiales et coté en bourse, de connaître un spectaculaire rebond. Cette intervention ne s'est d'ailleurs pas limitée à une simple prise de participation *a priori* transitoire mais l'État a également veillé à ce que PSA noue un partenariat de long terme avec un constructeur chinois (Dongfeng) et renouvelle son management. Il a, en outre, joué un rôle décisif dans l'urgence afin d'éviter une crise systémique en accordant un apport en garantie à la banque interne au groupe (PSA Finance) et en obtenant des établissements créanciers des reports d'échéances et l'octroi de lignes de crédits.

Ce succès ne doit cependant pas avoir pour effet d'éluder la question du rôle de l'État actionnaire. Sur ce point, une clarification paraît toujours nécessaire s'agissant des objectifs respectifs de l'Agence des participations de l'État (APE) et de Bpifrance. L'État (APE) a cédé à Bpifrance, en mars 2017, sa participation prise dans PSA afin de dégager une plus-value d'environ 800 millions d'euros destinés à amorcer les recapitalisations de la filière nucléaire française. Par ailleurs, on constate que ces deux entités peuvent être présentes, en même temps, au capital d'une entreprise : c'est le cas d'Orange avec des détentions respectives de 13,39 % (APE) et 9,56 % (Bpifrance) du capital.

B. LIMITER LES MOTIFS DE DÉTENTION DE CAPITAL PUBLIC

Face à ce constat, il est nécessaire de repenser la présence de l'État au capital des entreprises commerciales.

1. Restreindre la présence de l'État au capital

Il est nécessaire de déterminer les entreprises ou activités qui sont aujourd'hui dans le portefeuille de l'État et qui imposent un contrôle de l'État.

Pour David Azéma, ce sont celles qui répondent aux trois critères cumulatifs suivants :

- produire des services considérés comme publics ;
- être l'objet d'interventions permanentes du politique affectant leur gestion ou leurs équilibres financiers ;
- avoir des ressources importantes provenant du contribuable et non du client.

Cela implique, pour lui, d'engager un programme massif de cessions de participations publiques et/ou de remettre ces participations en gestion à Bpifrance à des fins de rendement uniquement. Parallèlement à ces cessions, il recommande la mise en place d'instruments nationaux ou européens autres que la détention de titres pour atteindre les objectifs de stratégie industrielle.

2. Modifier la doctrine de l'État actionnaire

Comme la bien indiqué le ministre de l'économie et des finances Bruno le Maire dans un entretien publié dans l'hebdomadaire patrimonial *Le Revenu* ⁽¹⁾, l'État « *n'a pas vocation à être un rentier qui encaisse des dividendes* ».

La doctrine de l'État actionnaire fixée en 2014 a ainsi été revue. Le troisième objectif de la doctrine de 2014 consistant à accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne n'aurait plus vocation à être, en lui-même, un motif d'intervention de l'APE. Cela ne signifie pas que l'État n'interviendra plus pour accompagner le développement et la consolidation des entreprises mais que le soutien public passera de moins en moins par la présence de l'APE au capital de ces entreprises.

En effet, si l'intervention de l'État actionnaire reste indispensable à notre économie nationale, elle doit dorénavant être plus sélective. Dans une période d'attrition budgétaire, où il faut gérer avec une plus grande rigueur les finances publiques et faire face aux défis des transitions économiques, industrielles, technologiques et écologiques, **il est nécessaire d'être plus sélectif en matière d'actionnariat public.**

Le Gouvernement a ainsi clarifié en 2018 sa vision du rôle d'actionnaire de l'État et souhaite désormais conduire le **recentrage de son portefeuille sur trois axes prioritaires** :

- les entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire avec Orano, EDF, Thalès, Naval Group, Technicatome, KNDS...) ;

- les entreprises participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local pour lesquelles l'État ne détient pas de leviers non actionnariaux suffisants pour préserver les intérêts publics (SNCF, La Poste, Grands ports maritimes, RATP...) ;

- les interventions dans les entreprises lorsqu'il existe un risque systémique (Dexia).

Le soutien public au développement et la consolidation des entreprises passera toujours par la détention indirecte de capital, notamment *via* Bpifrance. Cette dernière engendre, en effet, des tensions et des difficultés moindres pour l'État que ne le fait la détention directe de capital. Comme l'a indiqué M. David Azéma, ancien directeur général de l'APE, lors de son audition, « *quand [la participation] passe par l'intermédiaire d'une plateforme ou d'une entité qui a sa propre gouvernance et maintient une distance par rapport à l'État, comme c'est le*

(1) <http://www.lerevenu.com/bourse/bruno-le-maire-je-veux-une-fiscalite-simple-et-stable-pour-stimuler-lactionnariat-individuel>

cas de la Caisse des dépôts ou de Bpifrance, entité régulée disposant de sa gouvernance propre, sous la surveillance du régulateur, cela permet de concilier un certain objectif politique [...] et les exigences du statut d'actionnaire ».

Le soutien public au développement et la consolidation des entreprises passera également davantage par le **soutien à l'innovation**. Comme l'a indiqué le ministre Bruno Le Maire, *« l'argent de l'État est mieux employé pour financer l'innovation de rupture qu'à être mobilisé par milliards dans des entreprises qui ne donnent que peu de dividendes »*. Ainsi, la cession de certaines participations de l'APE, qui devrait être autorisée par la loi PACTE, permettra à l'État de mettre définitivement en place le fonds pour l'innovation doté de 10 Mds€ dont les revenus assureront de façon permanente le financement de l'innovation de rupture.

C. METTRE EN PLACE DES OUTILS ALTERNATIFS À LA DÉTENTION DE CAPITAL PUBLIC

1. Délimiter les cas de détention de capital public

Le rapporteur estime qu'il serait utile d'établir des « niveaux cibles » de détention de capital public. Ces niveaux seraient définis en fonction, à la fois du type d'entreprises concernées, et de l'existence d'alternatives aux participations (régulation, pacte d'actionnaires, actions spécifiques, *proxy board*⁽¹⁾). Pourraient être distingués, en se fondant sur la typologie de la Cour des comptes :

- les entreprises en situation de monopole naturel et dont la puissance publique assure une large part de financement ou les services publics dont l'activité est en concurrence mais qui sont financés majoritairement par l'État : la logique économique conduit à détenir l'intégralité des parts ;

- les entreprises chargées d'une infrastructure essentielle ou d'un monopole naturel, mais qui ne sont pas financées par l'État : la Cour des comptes indique qu'une participation assortie de droits de minoritaire (33,3 %) peut être suffisante. Il est en effet préférable de privilégier des outils alternatifs à la détention de capital, notamment une régulation solide, pour protéger au mieux les intérêts publics ;

- les principales entreprises intervenant dans la filière nucléaire (Areva et EDF) : la Cour indique que la détention publique majoritaire (plus de 50 %) peut être recommandée. Le rapporteur souscrit à cette analyse ;

- les entreprises chargées d'intérêts essentiels liés à la défense nationale : la Cour suggère le maintien d'une participation au capital (avec un objectif cible de l'ordre de 15 %). Le rapporteur considère également qu'il est possible de privilégier les alternatives à la détention du capital pour peser sur les choix

(1) Un « *proxy board* » est un organe de direction au sein d'une entreprise, entièrement composé de citoyens du pays dont l'entreprise est issue, qui est responsable de la gestion de l'entreprise. Ce dispositif permet à celle-ci de protéger toute information « sensible » des investisseurs étrangers.

stratégiques de l'entreprise et protéger notre base industrielle et technologique de défense. De nombreux États, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne, ne sont pas présents au capital de leurs fournisseurs militaires. L'État français n'est d'ailleurs presque pas présent au capital de Dassault Aviation ;

– les entreprises présentant un intérêt industriel nécessitant temporairement l'intervention d'un actionnaire public : pour la Cour, seule une participation minoritaire (entre 10 et 20 % du capital) paraît justifiée, sauf cas exceptionnel nécessitant le sauvetage d'une entreprise présentant des risques systémiques.

Établir des « niveaux cibles » de détention publique de capital pour chaque motif d'intervention de l'État actionnaire

2. Élargir la palette d'outils alternatifs à la détention de capital public

Afin d'augmenter le nombre d'alternatives aux participations publiques, le rapporteur préconise, dans le respect du droit européen, d'élargir les possibilités de recourir aux actions spécifiques (*golden shares*), par exemple sur les transferts de propriété intellectuelle, sur les décisions d'implantations hors de France, ou sur certaines cessions d'actifs.

Élargir, dans le respect du droit européen, les possibilités de création d'actions spécifiques (*golden share*) dans les entreprises stratégiques pour accroître les possibilités de contrôle de l'État actionnaire

3. Clarifier les modalités d'intervention de Bpifrance

Bpifrance exerce des missions très variées, que certains observateurs considèrent d'ailleurs trop variées. Comme l'indiquent M. Jean-Noël Barrot et Mme Alice Zaguri dans leur rapport « Financement des entreprises »⁽¹⁾ remis au Gouvernement, trois missions s'enchevêtrent :

– une mission de type « Fonds souverain » qui fait du rendement via des investissements judicieux ;

– une mission de type « Fonds stratégique » qui soutient les entreprises dites « clés » et les fonds locaux ;

– une mission de type « Résolution de failles de marché » finançant tout projet dont le rendement social excède le rendement privé.

(1) Rapport remis en décembre 2017 dans le cadre de la restitution des consultations du plan d'action entreprises (PACTE).

Le rapporteur considère qu'il n'est pas possible de supprimer l'une des missions. Comme l'a précisé M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, la variété des missions permet à la banque d'avoir une pleine capacité d'action et de ne pas être déficitaire, certaines activités générant du profit et permettant d'équilibrer le portefeuille des risques pris par la banque.

Si toutes les missions de Bpifrance sont utiles, le rapporteur estime néanmoins possible de clarifier ses modalités d'intervention :

– en privilégiant l'activité de fonds de fonds, aussi bien sur les fonds propres de la banque que sur les fonds confiés en gestion par des tiers, plutôt que l'investissement direct ;

Renforcer l'investissement indirect de Bpifrance permettra, en effet, de contribuer à la montée en puissance des fonds d'investissement français. Cela se justifie aujourd'hui en raison de la faible présence d'investisseurs privés de long terme en France. Il faut néanmoins garder à l'esprit que l'objectif final doit être de favoriser l'émergence d'une industrie du capital-investissement et de capital-risque autonome et internationalisée ;

– en expliquant aux autres actionnaires, au cas par cas, lors de chaque prise de participation, les motifs spécifiques d'investissement de Bpifrance.

Clarifier les modalités d'intervention de Bpifrance

Privilégier l'activité de fonds de fonds de Bpifrance

Préciser, au cas par cas, les motifs de chaque prise de participation de Bpifrance.

Le rapporteur se félicite de ce que le Gouvernement ait sollicité Bpifrance pour mettre en place, en bonne coordination avec l'APE, une **enveloppe d'intervention financière pour assurer la protection de nos entreprises**, notamment nos pépites susceptibles d'être la cible d'acquisitions hostiles.

V. PRÉPARER LES RUPTURES TECHNOLOGIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET ÉCONOMIQUES FUTURES

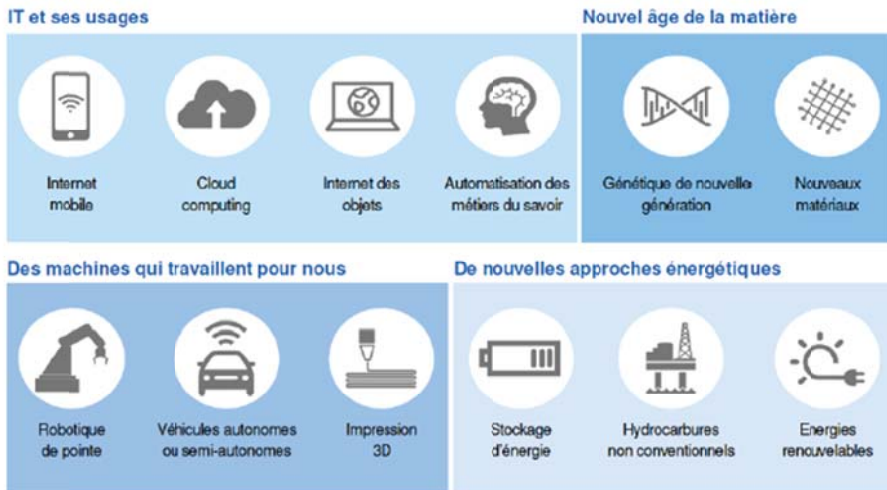
Les révolutions technologiques ne sont pas nouvelles. Les avancées technologiques qui ont marqué les révolutions industrielles, et en particulier l'automatisation de la production, ont toujours profondément modifié la structure et la nature des emplois. Or, les évolutions technologiques en cours possèdent un fort potentiel de création d'emplois, d'innovation et de croissance. Si la France n'est pas encore un pays *leader* dans ces technologies, il est néanmoins nécessaire de ne céder à aucune forme de déterminisme : la France possède les atouts majeurs qui lui permettront d'avoir toute sa place dans cet écosystème naissant. Comme l'a indiqué le Ministre Bruno Le Maire, il y a aujourd'hui « *un angle mort, c'est l'innovation de rupture* ».

A. LA DÉFIANCE EST FORTE VIS-À-VIS DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DE LA ROBOTISATION

1. Les nouvelles technologies sont vues comme « destructrices d'emplois »

Plusieurs évolutions technologiques en cours ou à venir disposent d'un potentiel considérable de transformation de notre système productif.

LES PRINCIPALES RUPTURES TECHNOLOGIQUES QUI DEVRAIENT AVOIR UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR L'ÉCONOMIE



Source : Conseil d'orientation pour l'emploi.

Ces innovations technologiques, comme chaque vague d'innovation importante, sont **sources d'incertitudes**. Ainsi, au début du XX^{ème} siècle, John Maynard Keynes⁽¹⁾ craignait que le progrès technologique n'engendre un chômage massif à mesure que les machines remplacent les travailleurs. La volonté de certains de taxer les robots découle également du postulat que la révolution numérique et robotique détruira de nombreux emplois.

(1) Keynes J.M. (1930), « Economic possibilities for our grandchildren », in *Essays in persuasion*, New York : Norton & Co.

Certains craignent que l'intelligence artificielle (IA) soit encore plus destructrice d'emplois que les technologies précédentes dans la mesure où elle engendre une modification du processus même de prise de décision. En permettant à la prise de décision de reposer sur le traitement d'une plus ou moins grande quantité d'informations, l'IA est, en effet, susceptible d'engendrer des bouleversements sans précédent dans l'organisation du travail au sein de l'entreprise. Ainsi, les entrepreneurs rencontrés par le rapporteur à San Francisco ont mis l'accent sur la disparition possible de l'encadrement intermédiaire (*middle management*) ou du moins sur la profonde évolution de leur métier.

2. Les ruptures technologiques créent pourtant de nombreux emplois

Pourtant, force est de constater que le travail n'a jamais été rendu obsolète. Comme l'indique l'économiste Joseph Schumpeter⁽¹⁾, **le processus de destruction de certains secteurs et entreprises est nécessaire pour voir apparaître de nouvelles entreprises et industries plus productives et innovantes**. Selon lui, c'est le propre du capitalisme que de procéder, moins par transformation que par révolution, « *comme un processus de mutation industrielle (...) qui révolutionne incessamment de l'intérieur la structure économique, en détruisant continuellement ses éléments vieillis et en créant perpétuellement des éléments neufs* ». Chaque rupture technologique engendre donc destruction, évolution et création d'emplois.

Dans un article publié en 2015⁽²⁾, les économistes Georg Graetz et Guy Michaels démontrent par une étude dans 17 pays que la robotisation a fait gagner 0,5 point de croissance sans pour autant détruire d'emplois.

Un rapport du **Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)** a estimé en janvier 2017⁽³⁾ que les innovations technologiques en cours allaient être à l'origine d'une profonde transformation des emplois existants, mais non de leur disparition. **Moins de 10 % des emplois risqueraient de disparaître en France et de nombreux seraient créés**. Le potentiel de création d'emplois est toutefois difficile à chiffrer car il dépend du rythme de transformation numérique des entreprises et de la formation de la main-d'œuvre à ces nouveaux métiers. Le COE souligne que les créations d'emplois dans les domaines de l'intelligence artificielle et de la robotique pourraient être d'autant plus importantes qu'elles « *s'inscrivent dans un mouvement plus large d'avancées technologiques pouvant conduire à l'émergence d'innovations de produit ou de services qui ont plus de chance d'avoir un effet positif sur l'emploi que les innovations de procédé* ». ».

(1) « *Capitalisme, socialisme et démocratie* », 1942.

(2) Graetz, Georg and Michaels, Guy, *Robots at Work*. IZA Discussion Paper No. 8938. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2589780>

(3) « *Automatisation, numérisation et emploi* », conseil d'orientation pour l'emploi, janvier 2017.

L'intelligence artificielle peut d'ailleurs se révéler être un atout pour l'encadrement intermédiaire si les *managers* arrivent à trouver leur place et à redéfinir leur rôle dans ce nouvel environnement. Selon Emmanuel Léon et Cécile Dejoux, auteur d'un ouvrage sur le sujet ⁽¹⁾, encadrer à l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle implique d'acquérir de nouvelles compétences stratégiques telles que les compétences numériques, d'agilité et de pensée créatrice (*design thinking*).

3. La France n'est pas encore un pays leader dans ces nouvelles technologies

Les évolutions technologiques en cours comportent donc un fort potentiel de création d'emplois, d'innovation et de croissance. Or, **force est de constater que la France n'est pas un pays leader, notamment en matière d'intelligence artificielle**. Les États-Unis et la Chine sont à la pointe de ces technologies. Le Canada, le Royaume-Uni et Israël investissent également beaucoup dans l'intelligence artificielle. Il est néanmoins nécessaire de ne céder à aucune forme de déterminisme, la France possédant des atouts majeurs qui lui permettront d'avoir toute sa place dans cet écosystème naissant.

Le secteur public met déjà un certain nombre de moyens dans la recherche en intelligence artificielle. D'après le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, près de 5 300 chercheurs, soit 5 % de l'ensemble des chercheurs du secteur public en France, travaillent sur des questions liées à l'IA. Leurs travaux portent sur une cinquantaine de domaines différents, des mathématiques appliquées (mise au point d'algorithmes) jusqu'aux sciences humaines et sociales (avec le développement d'interfaces hommes-machines nécessitant des compétences en neurosciences et sciences cognitives). 38 universités délivrent des cours en rapport avec l'intelligence artificielle et il existe à l'heure actuelle 18 diplômes de masters spécialisés intelligence artificielle. Malgré ces moyens, le rapport de Cédric Villani ⁽²⁾ souligne que **les capacités françaises de formation universitaire et d'encadrement au niveau master ou doctorat dans le domaine de l'intelligence artificielle sont insuffisantes et que la recherche française reste marquée par une faible performance en termes de valorisation et de transfert vers l'industrie**.

La France compte 80 ETI et PME et plus de 270 start-up, sur près des 1 500 start-up spécialisées dans l'intelligence artificielle recensées au niveau mondial. Le rythme de création de telles entreprises en France, de plus de 30 % par an depuis 2010, est soutenu. Mais elles ont du mal à trouver des financements et à se développer. Pour Laure Reinhart ⁽³⁾, directrice des partenariats innovation

(1) « *Métamorphose des managers à l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle* », de Cécile Dejoux et Emmanuel Léon (Éd. Pearson), février 2018.

(2) « *Donner un sens à l'intelligence artificielle* », Cédric Villani, mars 2018.

(3) <https://rslnmag.fr/fil/intelligence-artificielle-france-europe-puissance-laure-reinhart-bpifrance/>

chez Bpifrance et présidente du groupe de travail 2.2 de France IA ⁽¹⁾, **la grande différence entre la France et d'autres pays comme la Chine ou les États-Unis est le manque d'investissement par les grandes entreprises françaises dans ce domaine.**

Il est donc indispensable de se mettre en situation de construire ou plutôt de conforter en France et en Europe l'écosystème de l'économie des données et de l'intelligence artificielle.

B. PRÉPARER L'INDUSTRIE AUX PROCHAINES RUPTURES TECHNOLOGIQUES

1. Mettre l'accent sur l'intelligence artificielle

Le rapport sur l'intelligence artificielle de Cédric Villani fait suite à une mission confiée par le Premier ministre, qui s'est déroulée de septembre 2017 à mars 2018. Ce rapport s'inscrit dans une réflexion de plus long terme sur l'intelligence artificielle, notamment suite au rapport « France IA », initié par Axelle Lemaire, le rapport de l'OPECST de Claude de Ganay et Dominique Gillot ⁽²⁾, ainsi que les travaux de la CNIL sur l'éthique des algorithmes.

Le rapporteur estime que les préconisations du rapport de Cédric Villani sont à même de préparer l'industrie aux prochaines ruptures technologiques, notamment à l'intelligence artificielle.

a. Mettre en œuvre une politique économique de la donnée

De nombreuses industries sont transformées par les technologies analytiques et l'augmentation du volume total de données. Ainsi **l'économie des données constitue une des neuf solutions de la Nouvelle France industrielle (NFI).**

L'Internet industriel des objets (*Industrial Internet of things*), est l'utilisation des technologies de l'Internet des Objets dans le secteur manufacturier. L'Internet industriel des objets intègre le machine learning (mise en place d'algorithmes pour obtenir des analyses prédictives) et le big data, en exploitant les capteurs de données et le machine to machine (communication entre machines sans intervention humaine). **L'internet industriel des objets permet une optimisation de la chaîne de production industrielle :** développement de la maintenance prédictive, contrôle de la production en temps-réel pour réduire les stocks et optimiser le travail d'inventaire, reconfiguration rapide des lignes de productions en fonction des demandes des clients, transmission des informations opérationnelles des partenaires pour proposer des services de gestion à distance

(1) Ce groupe de travail étudie le développement sur le territoire national de l'écosystème des fournisseurs français de technologies de l'IA et de leur utilisation.

(2) « Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée », mai 2017.

des équipements, meilleure visibilité sur l'utilisation des produits par les clients pour en améliorer la conception etc.

La France et l'Union européenne gagneraient donc à développer un modèle économique spécifique autour de la donnée. Comme l'indique bien Cédric Villani, il ne faut pas prétendre créer un « *Google* européen » mais chercher dans les données la matière première pour innover durablement. Il faut que les acteurs économiques partagent et exploitent ensemble leurs données, et que l'État joue le rôle de tiers de confiance.

Le développement d'un tel modèle économique pousse à **nous poser la question de la souveraineté numérique européenne** afin, notamment, de protéger les données personnelles et d'assurer le droit à la portabilité issu du règlement général sur la protection des données (RGPD).

b. Favoriser une recherche agile et diffusante

Au premier rang mondial en mathématiques, **la France n'arrive pas à transformer ses avantages scientifiques en applications industrielles, d'où une « fuite des cerveaux » préjudiciable à notre économie.** Il est nécessaire de renforcer l'attractivité de la recherche française dans ces domaines technologiques porteurs et ainsi d'attirer davantage de scientifiques étrangers, en mettant l'accent sur l'interdisciplinarité, notamment avec les sciences sociales.

c. Anticiper les impacts sur le travail, l'emploi et la société

Les incertitudes sur le développement de l'IA, de l'automatisation et de la robotique sont importantes en matière d'emplois, créés comme détruits. **Il faut donc l'anticiper au mieux** en réfléchissant, notamment, à la complémentarité entre l'homme et la machine et à la nécessaire transformation du dialogue social pour intégrer les enjeux numériques. Les pédagogies expérimentales devraient être développées à l'école, car les compétences créatives deviennent plus cruciales. La réforme de la formation professionnelle devrait également permettre de mieux former à ces nouvelles technologies.

L'IA a désormais sa place dans le débat public, avec le développement des voitures autonomes, de la reconnaissance faciale, des assistants virtuels. **Il faut donc trouver un cadre éthique pour cette « IA du quotidien »**, dès la conception (*by design*), notamment en matière de respect de la vie privée ou de responsabilité individuelle. Les applications de ces nouvelles technologies doivent être inclusives. Ainsi, il ne faudrait pas que les algorithmes de demain contiennent des « biais cognitifs » (inconscients) dans l'analyse des données ou l'interprétation de résultats.

2. Anticiper les mutations écologiques et énergétiques

a. Les nouvelles filières industrielles énergétiques

Parmi les nouvelles filières industrielles énergétiques à promouvoir figure celle de l'éolien en mer. Comme le souligne une récente étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la baisse des coûts de l'éolien en mer, l'existence de gisements abondants et de qualité, les problématiques de gestion de l'équilibre offre-demande d'électricité, les opportunités de structuration d'une filière locale, ainsi que les contraintes spatiales pouvant limiter le déploiement de parcs à terre sont quatre facteurs qui poussent la France à promouvoir le développement de l'éolien en mer. L'ADEME est d'ailleurs optimiste à ce sujet, indiquant que « *la stratégie de localisation de l'activité liée à l'éolien en mer en France, qui rencontre déjà quelques succès, devrait aboutir à de nouvelles implantations à l'avenir* »⁽¹⁾. Il est nécessaire de relever le défi technologique et celui de la réduction des coûts.

Selon l'ADEME, le paysage industriel français pourrait s'appuyer davantage sur les démonstrateurs d'innovations, valoriser le savoir-faire français sur la scène internationale, accroître le recours aux fournisseurs français par les turbineurs internationaux, développer une réelle offre sur certains modèles d'éoliennes comme les éoliennes maritimes flottantes et développer ses activités sur l'aval du cycle de vie des machines, c'est-à-dire le démantèlement et le recyclage des éoliennes.

b. Le stockage de l'énergie

Il est nécessaire de mettre l'accent sur toutes les technologies favorisant le stockage de l'énergie. Le stockage de l'énergie constitue, en effet, un levier indispensable à l'atteinte des objectifs fixés par les engagements nationaux et internationaux de la France, du fait de son rôle dans l'intégration des énergies renouvelables (ENR) dans le *mix* énergétique et dans la « décarbonation » de certains usages, c'est-à-dire la diminution du recours aux énergies fossiles émettrices de CO₂ (électrification des transports, stockage massif stationnaire pour pallier l'utilisation des centrales au gaz ou au charbon en cas de pic des besoins, chauffage et climatisation des bâtiments).

La R&D sur le stockage de l'énergie fait intervenir des compétences scientifiques variées (électronique, mécanique, chimie, géosciences) à des stades fondamentaux mais aussi à visées industrielles. Il est indispensable de faire baisser les coûts du stockage de l'énergie, d'améliorer leurs performances et d'industrialiser les procédés développés. Le rapporteur se félicite, à ce sujet, du plan d'investissement de 8 Mds d'euros annoncé récemment par EDF pour développer 10 GWh de capacité de stockage électrique à l'horizon 2035.

(1) « *Filière éolienne française : bilan, prospective et stratégie* » ; ADEME, septembre 2017.

Il existe aujourd'hui des dispositifs d'aide publique à la numérisation du monde de l'énergie et notamment au stockage. Il faudrait aller plus loin et envisager des plans stratégiques sur le stockage de l'énergie au niveau européen, afin de collaborer pour créer une chaîne de valeur complète autour de ces nouvelles industries.

Les aides publiques au stockage de l'énergie

Les projets de démonstration sur le stockage d'énergie sont financés par le programme de l'ADEME sur les énergies renouvelables et chimie verte (*« Démonstrateurs de la Transition énergétique et écologique »*), avec un premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) sur le stockage d'énergie lancé en 2011. Un appel à manifestation d'intérêt consacré à l'hydrogène et aux piles à combustible a également été lancé sur le PIA 1. Sur la période PIA 1 et 2, 11 projets de stockage de l'énergie (y compris les projets consacrés à l'hydrogène) ont été soutenus au 1^{er} septembre 2017. Le montant d'aide total s'élève à 64 M€ dont 2 prises de participation de l'ADEME dans des entreprises du secteur de l'hydrogène (Mc Phy et AREVA H2 GEN). La palette des projets soutenus est vaste : depuis le power-to-gas (production d'hydrogène à partir d'énergies renouvelables pour injection dans le réseau de gaz) jusqu'au développement de volants d'inertie. Il est également à noter que les interactions entre les projets financés par le biais de l'appel à projets systèmes électriques intelligents et celui consacré au stockage et à la conversion d'énergie peuvent être importantes et que des briques stockage existent régulièrement dans les systèmes électriques intelligents.

3. Le développement de la 5G

La cinquième génération de communications mobiles (5G) est une technologie importante pour les innovations de rupture. Elle ne s'intéresse plus uniquement au monde des opérateurs de téléphonie mobile et des communications grand public mais **ouvre de nouvelles perspectives et permet la cohabitation d'applications et usages extrêmement diversifiés, unifiés au sein d'une même technologie**. L'élaboration d'une stratégie nationale pour la 5G fait actuellement l'objet d'une consultation publique lancée par le Gouvernement.

Il faut absolument éviter que la France, et l'Europe prennent du retard par rapport aux grands blocs économiques mondiaux en matière de développement de cette technologie majeure. La France a signé l'engagement européen sur la 5G qui impose à chaque pays de disposer, au minimum, d'une métropole 5G en 2020, mais **les grands blocs économiques mondiaux semblent prendre une certaine avance, du moins en matière d'expérimentations**. Aux États-Unis, AT&T a annoncé le lancement de la 5G dans douze villes d'ici la fin de l'année, Verizon a annoncé le lancement de la 5G à usage fixe dans quelques villes cette année et T Mobile, le troisième opérateur du pays, a annoncé qu'il allait proposer la 5G dans trente villes américaines d'ici le quatrième trimestre 2018. En Asie, Séoul et Tokyo lanceront la 5G d'ici la fin de l'année et la Chine délivrera les licences 5G aux opérateurs dans la seconde moitié de l'année 2019. À noter néanmoins qu'en France, il existe également des expérimentations. Ainsi, l'Autorité de régulation

des communications électroniques et des postes (Arcep) a lancé en janvier dernier un guichet pilote 5G afin de permettre à l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur 5G de s'approprier les cas d'usages et les enjeux de cette nouvelle génération. Dès à présent, l'Arcep peut délivrer des autorisations d'utilisation de fréquences à titre transitoire.

La 5G est un changement majeur pour les réseaux mobiles. Certaines filières industrielles envisagent, en effet, de s'affranchir des opérateurs pour construire leur propre réseau mobile à l'image de certains constructeurs automobiles qui aimeraient avoir leur propre réseau pour promouvoir l'échange de données entre véhicules autonomes. **À la question du calendrier du déploiement de la 5G s'ajoute celle qui a trait au *business model* des opérateurs.** D'après M. Maxime Lombardini, directeur général d'Iliad, auditionné par la commission des affaires économiques le 4 avril, les opérateurs vont d'abord déployer la 5G sur les réseaux existants puis, grâce à l'attribution des fréquences et à la construction des microcellules, des usages très différents seront envisageables. Selon lui, il est peu probable que des réseaux concurrents soient créés, en raison de la pénurie de fréquences que cela engendrerait. Il envisage d'avantage la constitution de partenariats entre les opérateurs et les industries concernées. Selon lui, *« s'il y a un sujet sur la 5G à anticiper, c'est d'essayer de travailler au maximum à la mutualisation des sites (alimentations électriques et hébergements passifs) »*.⁽¹⁾

C. METTRE EN PLACE UN CADRE CONFORTANT CET ÉCOSYSTÈME TECHNOLOGIQUE NAISSANT

1. Renforcer en France et en Europe l'écosystème des données et de l'intelligence artificielle

Le Président de la République a annoncé **la mise en place un programme national pour l'intelligence artificielle**. Il sera coordonné par l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) en lien avec les autres organismes de recherche partenaires et les universités liées et impliquera l'ensemble de la communauté scientifique française. Les transferts entre recherche et valorisation industrielle doivent être facilités. Comme le suggère Cédric Villani, il serait pertinent de mettre en place des « plateformes sectorielles de mutualisation », public-privé, pour que les différents acteurs, chercheurs, entreprises, puissance publique, aient accès aux puissances de calcul et aux données pertinentes pour développer des solutions d'IA.

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5793480_5ac47cba304d9.commission-des-affaires-economiques--m-maxime-lombardini-directeur-general-d-iliad-4-avril-2018

Mettre en place des « plateformes sectorielles de mutualisation », public-privé, pour que les acteurs aient accès aux puissances de calcul et aux données pertinentes, notamment pour développer des solutions d'intelligence artificielle

La promotion d'une politique européenne de la donnée pourrait présenter un véritable atout concurrentiel pour le développement d'acteurs européens d'envergure dans le domaine du numérique. L'entrée en vigueur à venir du règlement général sur la protection des données (en mai 2018) est l'occasion de conduire une réflexion d'ensemble sur l'utilisation, la protection et la valorisation du patrimoine de données présent au sein des entreprises, de l'administration et des consommateurs. Une approche sectorielle, basée sur l'incitation au développement de plateformes de données mutualisées entre acteurs et au partage de bonnes pratiques, apparaît ainsi comme un bon levier.

Cette politique volontariste de la donnée est au cœur de l'approche adoptée par la France en matière d'intelligence artificielle avec notamment la création de plates-formes ouvertes sectorielles et un appel à un débat européen sur l'ouverture de certaines données des grandes entreprises « à des fins d'intérêt général ».

Un effort tout particulier doit porter sur la formation. L'université française fournit à ce domaine de recherche les compétences nécessaires à la croissance de l'écosystème. **Le premier enjeu de l'intelligence artificielle à l'échelle mondiale est bien celui des talents.**

Augmenter les capacités françaises de formation universitaire et d'encadrement au niveau master ou doctorat dans le domaine de l'intelligence artificielle

L'accent doit également être mis sur les expérimentations, en matière d'intelligence artificielle comme dans bien d'autres domaines comme l'a suggéré l'économiste Pierre Veltz auditionné par la commission d'enquête : *« l'une des manières d'avancer consisterait à lancer des expérimentations en vraie grandeur. Avec le programme d'investissements d'avenir (PIA), on a multiplié les petites expérimentations. Il est temps de sortir de l'ère des démonstrateurs. Il faut ajouter un zéro aux montants pour mettre en place des expérimentations lourdes sur des territoires entiers à une échelle industrielle »*. Le rapporteur reprend ainsi à son compte une des propositions du rapport de Cédric Villani pour faciliter la mise en œuvre de telles expérimentations.

Mettre en place des « bacs à sable » réglementaires pour fluidifier l'innovation (allègements temporaires de contraintes légales, moyens d'expérimentation en situation réelle)

Cela nécessite donc de mettre en place un cadre réglementaire et financier, national et européen adapté à ces innovations. En matière de financement, l'intelligence artificielle devrait être **un des principaux champs d'application du fonds pour l'innovation et l'industrie** de 10 milliards d'euros.

Cibler une partie du fonds pour l'innovation et l'industrie sur l'aide aux entreprises actives dans l'intelligence artificielle.

Le fonds aurait vocation à financer l'agence d'innovation de rupture, il convient donc de ne pas être trop prescriptif dans la définition des champs, puisque ce serait l'une des plus-values attendues de l'agence que de savoir identifier les domaines les plus porteurs. L'IA reste cependant un champ très large, défini par une technologie plus que par un usage. C'est par ailleurs une technologie générique avec des applications multiples, notamment régaliennes, ce qui en fait une piste pertinente à explorer pour définir les thèmes d'actions d'une future agence d'innovation de rupture.

Le rapporteur se félicite des mesures qui ont vocation à figurer dans la loi Pacte pour renforcer la flexibilité de la procédure de délivrance du brevet et ainsi **inciter les entreprises à faire le choix de se protéger en France.**

2. Faire de la transition écologique et énergétique une force pour notre industrie

Le rapporteur souhaite ici mettre l'accent sur une des pistes possibles pour faire de la nécessaire transition écologique et énergétique une force : celle consistant à **encourager l'élaboration d'un plan stratégique européen sur les batteries.**

Les batteries sont profondément stratégiques, non seulement pour l'industrie automobile, mais aussi l'électroménager et les appareils connectés. La Commission européenne estime que **le potentiel de ce marché en Europe pourrait atteindre 250 Mds € par an d'ici 2025.** La demande européenne en cellules de batteries devrait atteindre 200 GWh, et la demande mondiale 600 GWh.

Les constructeurs automobiles français semblent avoir pris conscience du caractère stratégique des batteries. Ainsi, Carlos Ghosn, président-directeur général du groupe Renault, auditionné par la commission des affaires économiques et la commission des finances le 17 janvier dernier, s'est dit prêt « à collaborer, voire à donner des marchés, à l'émergence d'une industrie ou à la fabrication de batteries en Europe. Comme le marché est en train de s'électrifier, nous pensons que les batteries vont devenir très importantes. Il serait bon que l'Europe ne dépende pas d'autres continents pour la fourniture d'un élément aussi essentiel » ⁽¹⁾. **Cette orientation rompt avec un attentisme difficilement justifiable.**

En 2009, Christian Estrosi, alors ministre de l'industrie, avait conçu le projet de créer une co-entreprise entre Renault, le CEA et le Fonds stratégique d'investissement (FSI) pour faire des batteries « *un outil de conquête de nouveaux marchés* ». Ce projet, pour lequel un soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI) était prévu, n'a pas abouti, pas plus que n'a été mise en

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-eco/17-18/c1718032.asp>

œuvre une usine dédiée à Flins qui devait produire 250 000 batteries par an... à l'horizon 2015. Le marché de la batterie des véhicules électriques est de fait largement dominé par des industriels japonais (Panasonic, NEC et Toshiba), coréens (LG Chem et Samsung) et plus encore chinois (CATL, BYD, Lishen, Wanxiang et BAIC s'agissant des principaux acteurs). Une prise de conscience européenne, certes tardive, paraît se dessiner avec les propos de Maros Sefcovic, (octobre 2017), vice-président de la Commission, chargé de l'énergie, appelant de ses vœux un « Airbus des batteries » unissant les efforts des constructeurs européens mais aussi d'acteurs comme le français SAFT, un des principaux spécialistes des batteries industrielles et de puissance, racheté par Total en 2016, et l'allemand BMZ gmbH.

La Commission européenne a pour objectif d'élaborer un plan stratégique, que la France devrait encourager. **Des fonds pourraient d'ailleurs venir soutenir l'essor de cette industrie**, notamment au travers des « Projets importants d'intérêt européen commun », qui permettent, depuis 2014, aux États membres de soutenir financièrement des projets transnationaux.

Encourager l'élaboration, à l'échelle européenne, d'un plan stratégique sur les batteries

Ce plan viserait à construire des infrastructures de production de cellules de batteries de grande envergure et à créer une chaîne de valeur complète en Europe.

3. Ne pas prendre de retard en matière de déploiement de la 5G

D'après M. Maxime Lombardini, directeur général d'Iliad, auditionné par la commission des affaires économiques le 4 avril, **il n'y a pas, pour l'instant, de véritable retard de la France et de l'Europe dont il faudrait s'inquiéter**. Les deux grands équipementiers européens que sont Ericsson et Nokia sont assez dynamiques : *« on a un partenariat très riche avec Nokia et on n'a pas le sentiment qu'ils soient en retard, au contraire »* ⁽¹⁾.

Néanmoins, **il est indispensable d'accélérer le processus de normalisation en Europe et d'attribution des fréquences**. La future génération de la technologie mobile, la 5G, a en effet besoin d'un spectre large de fréquences qui doit être harmonisé en Europe et, dans la mesure du possible, au niveau mondial. Un premier avis du RSPG (groupe consultatif auprès de la Commission européenne rassemblant les représentants des États membres de l'UE) sur la 5G avait, en novembre 2016, identifié les bandes européennes pour la 5G : la bande 3,4-3,8 GHz comme « première » bande pour la 5G, la bande 26 GHz comme « bande pionnière » pour la 5G. Par ailleurs, les bandes basses déjà autorisées pour les opérateurs mobiles, comme la bande 700 MHz, devant permettre une bonne couverture pour les services 5G.

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5793480_5ac47cba304d9.commission-des-affaires-economiques--m-maxime-lombardini-directeur-general-d-iliad-4-avril-2018

Accélérer le processus de normalisation et d'attribution des fréquences en Europe afin de ne pas prendre de retard par rapport aux autres grands blocs économiques mondiaux en matière de déploiement de la technologie 5G.

VI. AMÉLIORER LE PROCESSUS DE CONTRÔLE DES IDE SENSIBLES

Depuis dix ans, un mouvement international de multiplication des réglementations visant à accroître les pouvoirs de filtrage des États sur les investissements étrangers peut être observé. La question de l'arbitrage entre protection de nos intérêts stratégiques et liberté d'investissement est une question légitime qui se pose dans tous les pays. L'enjeu de la régulation consiste à articuler ces deux dimensions pour contrôler efficacement et de manière transparente les investissements dans nos entreprises stratégiques sans pour autant dissuader les acteurs étrangers d'investir en France.

A. LE PROCESSUS DE FILTRAGE DES IDE EST EFFICACE MAIS PERFECTIBLE

L'État intervient comme régulateur lorsqu'il filtre les investissements étrangers sur le territoire français.

Les investissements étrangers réalisés en France (création ou acquisition d'entreprise, prise de participation, achat de bien immobilier) sont, dans le cas général, effectués librement. Les relations financières entre la France et l'étranger sont en effet libres, comme le prévoit l'article L. 151-1 du code monétaire et financier. Le dépôt d'une déclaration administrative lors de la réalisation d'une opération d'investissement n'est d'ailleurs plus exigé depuis le 12 mai 2017 ⁽¹⁾.

Toutefois, depuis la loi de 1966 ⁽²⁾ relative aux relations financières avec l'étranger et conformément aux traités européens et aux engagements internationaux de la France, les investissements étrangers dans certains secteurs doivent faire l'objet d'une autorisation préalable du ministre de l'économie. Ces secteurs ont été redéfinis par le décret ⁽³⁾ du 30 décembre 2005 dit « décret Villepin » puis étendus par le décret du 14 mai 2014 ⁽⁴⁾ dit « décret Montebourg ».

La procédure de filtrage des investissements étrangers en France, dite procédure IEF, trouve sa source dans les articles L. 151-3 et R. 153-1 et suivants du code monétaire et financier.

(1) Abrogation des articles R. 152-4 et R. 152-5 du code monétaire et financier par le décret n° 2017-932 du 10 mai 2017.

(2) Loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger.

(3) Décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier.

(4) Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

1. Le régime d'autorisation

Le champ d'application de la procédure d'autorisation préalable est défini par trois critères d'éligibilité cumulatifs : la nationalité de l'investisseur ; la nature de l'opération ; l'activité de l'entreprise française cible.

a. La nationalité de l'investisseur

Afin de répondre à une exigence de la Commission européenne, les investisseurs originaires de pays tiers, d'une part, et ceux qui sont originaires de l'Union européenne et de l'espace économique européen (EEE), d'autre part, sont soumis à un traitement différent.

b. La nature de l'opération

D'après l'article R. 153-1 du code monétaire et financier, constitue un investissement étranger pouvant être soumis à la réglementation concernant l'autorisation préalable, quelle que soit sa provenance (pays européen ou pays tiers), l'opération qui consiste à :

– acquérir le contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ⁽¹⁾, d'une entreprise dont le siège social est établi en France ;

– acquérir tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France.

En revanche, pour les seuls investissements en provenance d'États tiers (États non-membres de l'EEE), constitue, en outre, un investissement étranger, le fait de franchir le seuil de 33,33 % de détention du capital ou des droits de vote d'une entreprise dont le siège social est établi en France.

Les investissements dits « *greenfield* », c'est-à-dire visant à créer une société ou un établissement, ne sont donc pas soumis à la procédure IEF.

(1) Toute personne, physique ou morale, est considérée comme en contrôlant une autre :

- 1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;
- 2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;
- 3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;
- 4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société. Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.

i. L'activité de l'entreprise française cible

D'après l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, sont susceptibles d'être soumis à la procédure IEF :

– les investissements dans les activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ;

– les investissements dans les activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives.

Le règlement précise la typologie des secteurs considérés comme sensibles, selon la nationalité de l'investisseur.

- *Secteurs sensibles à l'égard des investisseurs des États tiers*

Les secteurs sensibles sont spécifiés à l'article R. 153-2 du code monétaire et financier à travers douze items. Ils incluent les jeux d'argent, la sécurité privée, la recherche, production et commerce des armes et munitions, la cryptologie, les systèmes d'interception des communications, les matériels à double usage (civil et militaire), l'énergie, l'eau, les transports, les réseaux et services de communications électroniques et la protection de la santé publique.

- *Secteurs sensibles à l'égard des investisseurs des États membres de l'espace économique européen*

Ces secteurs sont définis aux articles R. 153-4 et R. 153-5 du code monétaire et financier. Ils incluent, en cas de prise de contrôle, cinq des douze items pris en compte pour étudier la sensibilité d'un investissement à l'égard des investisseurs des États tiers (153-3 1°) : les investissements « contrôlants » dans des activités relevant de la cryptologie, des activités des entreprises dépositaires de secrets de la défense nationale notamment au titre des marchés classés, de la recherche, production et commerce des armes et munitions, de l'énergie, de l'eau, des transports, des réseaux et services de communications électroniques et de la protection de la santé publique peuvent être soumis à autorisation.

L'article R. 153-5 élargit la liste des secteurs sensibles dans le cas où l'investissement consiste en une acquisition, directe ou indirecte, par un investisseur européen de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France.

Certains investissements réalisés par l'intermédiaire d'une entreprise française, mais détenue par un investisseur étranger sont soumis à contrôle

L'article R. 153-5-2 du code monétaire et financier prévoit que l'acquisition par une entreprise de droit français de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France est soumise à la procédure d'autorisation préalable lorsqu'elle réunit deux conditions : l'acquisition est réalisée par une entreprise française contrôlée par un investisseur étranger ; elle est réalisée dans l'un des secteurs considérés comme sensibles à l'égard des investisseurs des États tiers.

2. De l'instruction des dossiers au suivi des engagements

a. L'instruction des dossiers

La procédure IEF est pilotée par le ministère de l'économie, en l'occurrence **le bureau Multicom 2 de la direction générale du Trésor (DG Trésor)**, mais fait intervenir l'ensemble des administrations concernées par l'activité de l'entreprise cible. Le bureau Multicom 2 est saisi de deux types de demandes :

– des demandes de rescrit, prévues à l'article R. 153-7 du code monétaire et financier : avant la réalisation d'un investissement, l'investisseur peut saisir le ministre chargé de l'économie d'une demande écrite aux fins de savoir si son investissement est soumis à une procédure d'autorisation ;

– des demandes d'autorisation préalable.

Le bureau Multicom 2 détermine, avec les ministères concernés, l'éligibilité à la procédure IEF des opérations dont il est saisi. L'éligibilité d'une opération à la procédure IEF n'a pas de caractère automatique et requiert un travail d'analyse préalable fait avec l'ensemble des administrations concernées ⁽¹⁾. Le ministre répond dans un délai de deux mois à compter du moment où le dossier est complet. À défaut, l'autorisation est réputée acquise ⁽²⁾. Dans le cas des rescrits, l'absence de réponse dans le délai de 2 mois prévu par les textes, ne vaut pas dispense de demande d'autorisation. La DG Trésor a indiqué à la commission d'enquête toujours répondre aux demandes d'autorisation comme aux demandes de rescrit avant l'expiration de ce délai.

Si l'analyse aboutit à la conclusion que l'opération n'est pas éligible à la procédure IEF, l'entreprise en est formellement informée par écrit. À l'inverse, si l'opération est éligible, deux cas se présentent :

(1) Outre le ministère des armées qui est souvent concerné, il peut s'agir du ministère de la santé, de celui de la transition écologique et solidaire, du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui est chargé de la protection du secret-défense, ou de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

(2) L'absence de réponse à une demande de rescrit ne vaut pas dispense de demande d'autorisation.

– dans le cadre d’un rescrit, la DG Trésor indique à l’entreprise qu’elle doit formuler une demande d’autorisation préalable ;

– dans le cadre d’une demande d’autorisation préalable, la procédure suit son cours et un dialogue entre l’État et l’investisseur étranger se met en place. Trois options sont alors possibles :

- *L’autorisation simple*

Le ministre peut délivrer une autorisation simple qui prend la forme d’une lettre adressée à l’investisseur ou à son conseil.

- *L’autorisation sous condition*

Le ministre peut délivrer une autorisation sous conditions, signifiée par courrier, constituée d’une lettre d’autorisation du ministre à laquelle est annexée une lettre d’engagement signée par l’investisseur. Le type de conditions principales ⁽¹⁾ dont le ministre peut assortir son autorisation sont fixées par l’article R.153-9 du code monétaire et financier :

– la préservation par l’investisseur de la pérennité des activités, des capacités industrielles, des capacités de recherche et de développement ou des savoir-faire associés ;

– l’intégrité, la sécurité et de la continuité de l’approvisionnement, l’intégrité, la sécurité et la continuité de l’exploitation d’un établissement, d’une installation ou d’un ouvrage d’importance vitale ;

– la protection de la santé publique ;

– l’exécution des obligations contractuelles de l’entreprise dont le siège social est établi en France, comme titulaire ou sous-traitant dans le cadre de marchés publics ou de contrats intéressant l’ordre public, la sécurité publique, les intérêts de la défense nationale ou la recherche, la production ou le commerce en matière d’armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives.

Par ailleurs, l’octroi de l’autorisation peut être subordonné à la cession de l’activité « stratégique » exercée (telle que définie aux R 153-2 et R 153-5) à une entreprise indépendante de l’investisseur étranger. Cette condition est toutefois très peu utilisée.

- *Le refus*

Le ministre peut délivrer un refus motivé, signifié également par courrier. Deux critères explicites et limitatifs, définis à l’article R.153-10 du code monétaire et financier permettent au ministre de délivrer un refus : s’il existe une

(1) Le terme « principalement » au deuxième alinéa de l’article R. 153-9 du code monétaire et financier indique que la liste des conditions dont le ministre peut assortir son autorisation n’est pas exhaustive.

présomption sérieuse que l'investisseur est susceptible de commettre une série d'infractions mentionnées dans le code pénal (au titre desquelles figurent le trafic de stupéfiants, l'abus de faiblesse, le proxénétisme, le blanchiment, le terrorisme, la corruption et le trafic d'influence), et si la mise en œuvre de conditions ne suffit pas à assurer la préservation des intérêts nationaux. Le refus du ministre, comme toutes ses décisions, sont susceptibles de recours.

Pour apprécier le risque que comporte le projet d'investissement étranger pour l'ordre public ou la sécurité publique, le ministre de l'économie peut notamment tenir compte du comportement de l'investisseur et de l'origine des fonds devant servir à le financer ⁽¹⁾.

b. Le suivi des engagements

- *L'ensemble des administrations concernées participe au suivi des engagements*

Ce suivi n'est pas prévu explicitement dans la réglementation française mais est mis en œuvre en pratique par les administrations concernées. Depuis plusieurs années, elles demandent systématiquement aux investisseurs autorisés sous condition un rapport annuel sur le suivi des engagements. Des réunions sont organisées en cas de besoin après la transmission de ce rapport. Des visites sur site peuvent également être organisées par les administrations centrales chefs de file, et les pôles 3E des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ont également été mobilisées en complément à ce dispositif pour visiter des entreprises soumises à conditions.

- *Les sanctions*

Les sanctions, prévues à l'article L.151-3 du code monétaire et financier, sont envisageables dans deux circonstances : soit l'investisseur étranger n'a pas demandé d'autorisation ; soit il ne met pas en œuvre les conditions imposées. Si l'investisseur n'a pas demandé d'autorisation, l'investissement qu'il a réalisé est nul de plein droit. S'il n'a pas demandé d'autorisation ou s'il n'a pas mis en œuvre les conditions imposées, il s'expose à deux types de sanctions :

– des sanctions d'ordre administratif : le ministre peut enjoindre à l'investisseur, après l'avoir mis en demeure, de ne pas donner suite à l'opération, de la modifier ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure. Si l'injonction n'est pas respectée, le ministre peut prononcer des sanctions administratives financières dont le montant peut atteindre, au maximum, deux fois celui de l'investissement réalisé sans autorisation ;

– des sanctions d'ordre pénal : l'article 459 du code pénal prévoit cinq ans d'emprisonnement, la confiscation du bien et une amende dont le montant peut atteindre, au maximum, deux fois celui de l'investissement irrégulier.

(1) Arrêt du Conseil d'État (CE, 15 avr. 1996, n° 160550 : *RJDA*, 11/1996, n° 1368, p. 970).

3. Une procédure relativement efficace mais peu transparente

La procédure IEF a la force d'être interministérielle. Les administrations avec lesquelles la direction générale du Trésor instruit les dossiers sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses. Les liens avec les cabinets ministériels sont assurés par les administrations concernées et l'ensemble de la chaîne de commande est tenue informée, en fonction de la sensibilité des dossiers, jusqu'au ministre si nécessaire. Cette procédure est efficace dans la mesure où une réponse aux demandes d'autorisation comme aux demandes de rescrit est toujours apportée dans le délai réglementaire de deux mois.

La gouvernance de la procédure en France ne diffère pas beaucoup de celles existant à l'étranger. Dans la plupart des dispositifs, les ministères en charge de l'économie, des finances ou de l'industrie sont les portes d'entrée des investisseurs étrangers. D'après les éléments recueillis par le rapporteur, cela est de nature à rassurer les investisseurs. La procédure est le plus généralement interministérielle et les décisions les plus sensibles sont le plus souvent tranchées au plus haut niveau de l'État.

TABEAU COMPARATIF DES GOUVERNANCES DES PROCÉDURES DE FILTRAGE

Pays	Administration en charge de la procédure
États-Unis	Le contrôle des investissements étrangers est assuré par le Cfius. Le Président des États-Unis peut par décret, sur recommandation du Cfius, décider de suspendre ou d'interdire l'opération.
Allemagne	Le ministère de l'économie est responsable de l'exécution de la procédure de contrôle et fait appel à d'autres ministères dans le cadre de leurs attributions. Si a le ministère plaide pour une interdiction de l'opération, il doit recueillir l'accord préalable de l'ensemble du gouvernement.
Canada	L'autorisation d'investissement est émise par le ministère fédéral de l'industrie qui peut consulter les gouvernements provinciaux.
Chine	Les projets d'investissements étrangers doivent être analysés par la Commission nationale pour le développement et la réforme. Suite à ce pré-examen, le projet d'investissement doit systématiquement être approuvé par le ministère chinois du commerce.
Australie	Un bureau rattaché au Trésor, instruit les projets d'investissements étrangers puis fait ses recommandations au ministre de l'économie et des finances.
Espagne	Une commission interministérielle composée de représentants des ministères de l'industrie, de la défense, des affaires étrangères et de la coopération, du budget, de l'agriculture et du développement instruit les demandes d'autorisation préalable. Elle transmet ensuite le dossier au Conseil des ministres qui prend la décision.
Italie	Le ministère compétent instruit le dossier. Les décisions sont ensuite prises au niveau central par décret du Président du conseil sur décision unanime en Conseil des ministres.

Japon	La mise en œuvre du dispositif est interministérielle et pilotée par le ministère des finances. En cas de proposition de refus de l'opération, un comité dépendant du ministre des Finances vérifie la régularité du projet.
Nouvelle-Zélande	L'Overseas Investment office (OIO), organisme rattaché à l'agence chargée du domaine public, instruit et autorise les investissements en vertu d'une délégation ministérielle pour toutes les demandes, à l'exclusion de celles qui concernent les terres sensibles agricoles ou bordant les voies fluviales, pour lesquelles la décision est prise par le ministre compétent.
Royaume-Uni	Le pays ne possède pas de mécanisme d'autorisation préalable : il n'y a aucune obligation pour l'investisseur étranger de demander une autorisation ni même de signaler l'investissement aux autorités. Le gouvernement peut néanmoins demander un rapport à la Competition and Markets Authority (CMA) afin d'identifier les risques liés à l'opération et négocier des conditions avec l'investisseur. À noter que le gouvernement May a annoncé une révision de la politique de contrôle des participations des entreprises étrangères dans les infrastructures britanniques.
Brésil	Les autorités brésiliennes indiquent dans leurs guides destinés aux investisseurs étrangers qu'il n'existe pas de dispositif d'autorisation préalable à l'investissement. En réalité, il existe des réglementations strictes. Les IDE sont interdits dans les secteurs des postes et télégraphes, de l'aérospatial, de la santé, sauf dans les cas prévus par la loi, et dans le développement d'activités liées à l'énergie nucléaire. Des autorisations préalables sont délivrées au niveau fédéral dans les secteurs suivants : terres rurales, secteur financier, média, transport aérien, transport maritime, défense et sécurité nationale. Les décisions sont prises essentiellement à un niveau fédéral et les agences de l'État concernées par le secteur dans lequel se fait l'investissement interviennent dans cette procédure.
Corée du Sud	Les investisseurs étrangers doivent seulement notifier l'opération projetée au ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (MOTIE) avant de la mettre en œuvre, sauf dans le secteur de la défense où une autorisation préalable du MOTIE est requise. La notification ou la demande d'autorisation ne valent que pour les investissements dont le montant est supérieur à 100 M KRW (77 000 EUR).
Israël	Le pays n'a pas mis en place de législation propre au contrôle des IDE mais certains contrôles s'exercent : l'acquisition de terrains et d'immobilier par une entreprise étrangère est soumise à un régime d'autorisation préalable et des restrictions légales existent quant au niveau de détention maximal par des entités ou individus non israéliens dans les réseaux ou entreprises d'importance pour la sécurité nationale.
Pays-Bas	Les Pays-Bas n'ont pas édicté de réglementation spécifique aux IDE et s'en remettent à d'autres instruments (État actionnaire, législations sectorielles, droit de la concurrence) pour protéger les entreprises stratégiques.
Suisse	Il n'existe pas de régime général de contrôle à l'entrée des IDE mais quelques secteurs, comme l'agriculture, sont protégés et notamment par la constitution de monopoles légaux (transport ferroviaire, défense, énergie).

Source : Direction générale du Trésor

Il existe néanmoins à l'heure actuelle un manque de transparence à deux niveaux.

Tout d'abord, le dispositif français de filtrage des investissements est parfois peu connu. Il faudrait davantage expliciter les différentes étapes du filtrage des investissements effectué par l'administration car « *plus la prévisibilité progresse, plus les investisseurs sont contents de travailler avec un pays comme la France* », selon l'expression de M. Pascal Dupeyrat, représentant d'intérêts et auteur du *Guide des investissements dans les secteurs stratégiques*. Introduire davantage de transparence dans la procédure ne signifie pas mettre fin à la discrétion nécessaire aux impératifs de secret défense et de secret des affaires. Il est utile de rappeler, afin de rassurer les investisseurs, que les différentes étapes de la procédure auront lieu en toute transparence mais resteront entourées de la confidentialité nécessaire à la bonne réalisation des transactions.

Le dispositif actuel manque également de transparence au sens où aucune statistique relative au filtrage des investissements étrangers n'est publiée. Cela est à même de nourrir le sentiment, soit que l'État ne protège pas les intérêts stratégiques du pays soit, à l'inverse, qu'il bloque de nombreuses opérations en toute opacité, ce qui peut décourager les acteurs étrangers à investir en France. Certains pays publient des statistiques relatives au filtrage des investissements directs étrangers.

TABLEAU COMPARATIF DE PUBLICATION DES STATISTIQUES

Pays	Statistiques connues
États-Unis	Le président américain n'a pris que 4 décisions de refus depuis la mise en place du Cfius. En 2017, environ 250 investissements ont été examinés contre 170 en 2016. Seuls 10 % des opérations font l'objet de conditions. D'après la DG Trésor, 10 % les transactions auraient été abandonnées en cours d'examen.
Allemagne	En moyenne, 40 dossiers sont instruits par an.
Chine	Les autorités ne communiquent pas de statistiques sur les décisions prises.
Canada	Entre avril 2012 et mars 2017, 13 examens de sécurité nationale ont été réalisés dont 8 ont abouti à un rejet de l'opération. Le rejet de l'acquisition d'Allstream par le fonds égyptien Accelero Capital en octobre 2013 reste le seul cas dans lequel le nom et la nationalité des investisseurs ont été dévoilés.
Espagne	Le nombre de dossiers instruit est de 8 à 10 par an en moyenne. Aucun dossier soumis n'a pour l'heure été refusé.
Italie	Les décisions sont publiées dans le communiqué de compte-rendu du Conseil des ministres mais les autorités italiennes ne publient aucune statistique sur le nombre total de dossiers traités (une absence de décision valant autorisation).
Japon	En moyenne, le ministère des finances examine 400 dossiers par an. Un seul cas de refus a été comptabilisé depuis l'introduction du dispositif : le projet de rachat de J-Power, producteur d'électricité, par le fonds activiste britannique The Children Fund (TCI) en janvier 2008.

Source : Direction générale du Trésor

B. MIEUX DÉFINIR CE QUI EST STRATÉGIQUE ET RENDRE LE PROCESSUS DE CONTRÔLE DAVANTAGE TRANSPARENT

1. Mieux définir ce qui est stratégique

a. De la difficulté de définir ce qu'est une entreprise « stratégique »

Définir ce qui est stratégique peut s'apparenter à une gageure tant la notion d'entreprise stratégique relève d'une multiplicité de définitions.

C'est pourquoi le rapporteur a souhaité lors des auditions poser systématiquement la question suivante à chacun de ses interlocuteurs : *« Qu'est-ce qu'une entreprise stratégique pour vous ? »*. **Si les réponses s'accordent, c'est davantage sur la difficulté à donner une définition similaire que sur le contenu de la définition elle-même. Loin d'être triviale, cette question s'avère cruciale.**

Comme l'a rappelé **le rapporteur** lors de l'audition de l'ancien ministre de l'économie, M. Arnaud Montebourg, ⁽¹⁾ : *« Tout d'abord, qu'est-ce qu'une entreprise stratégique ? La question peut paraître triviale, mais elle est en réalité beaucoup plus complexe que l'on croit. Nous avons eu des réponses très différentes à chaque audition. Si l'on demandait aux députés ici présents d'établir une liste des entreprises stratégiques, nous n'aurions pas deux fois la même copie. Et si on les mettait toutes bout à bout, on obtiendrait probablement l'ensemble des entreprises du CAC 40, de l'énergie à l'agroalimentaire en passant par la santé, l'industrie lourde, les transports, l'eau ou encore la défense. Or, si tout est stratégique, rien ne l'est. Définir des entreprises stratégiques impose de faire des choix. D'où ma question : qu'est-ce qu'une entreprise stratégique ? La définition évolue-t-elle dans le temps ? Est-elle aujourd'hui la même qu'il y a quelques années ? »*.

La définition de ce qui est stratégique diffère selon les États. Dans son audition M. Arnaud Montebourg, ancien ministre de l'Économie l'a clairement précisé : *« D'ailleurs, tous les États définissent leurs intérêts stratégiques. J'avais fait réaliser une étude des décisions du CFIUS : les cent vingt-cinq entreprises étrangères qui ont investi sur le territoire américain ont fait l'objet de mesures drastiques de la part de ce comité, dont les décisions relèvent en dernier ressort du Président des États-Unis, sans voie de recours. On trouve beaucoup de choses dans cette liste, c'est un bric-à-brac dans lequel on trouve parfois l'intérêt du congressman qui est allé alerter le CFIUS. Au Japon, l'État a nationalisé une entreprise de semi-conducteurs. Est-ce stratégique ? Pour eux, oui. Pour nous aussi, d'ailleurs, avec STMicroelectronics. Les Chinois, quant à eux, considèrent que tout est stratégique, du reste c'est l'État qui contrôle l'ensemble de l'industrie. Certes, nous ne sommes pas tous ici des lecteurs assidus des minutes du congrès du Parti communiste chinois, qui a une vision très*

(1) Audition du 13 décembre 2017.

volontariste de ce que doit être l'industrie. Néanmoins, nous avons beaucoup de choses à apprendre d'eux, parce que nous les avons face à nous. »

Le Cfius américain

Le contrôle des investissements étrangers est assuré par le **CFIUS** (*Committee on Foreign Investment in the United States*), structure interministérielle chargée d'examiner tout projet de fusion, d'acquisition ou de reprise pouvant mener au contrôle d'une entreprise américaine par une entité étrangère, dans le but d'en évaluer l'impact sur la sécurité nationale. De façon générale, toute opération touchant – même lointainement – à l'industrie de défense est systématiquement contrôlée, mais le dispositif est également mis en œuvre dans d'autres secteurs sensibles : infrastructures et technologies critiques, transport (maritime et aérien), énergie (notamment nucléaire mais pas seulement), médias et télécommunications ou bien encore dans le domaine de la finance.

Le Cfius peut rendre trois types de décisions : **l'avis favorable** (« *safe harbor* ») qui constitue une garantie pour les parties ayant choisi de soumettre leur projet à l'examen du Cfius contre une éventuelle remise en question ultérieure de l'opération par le gouvernement ; **l'autorisation sous conditions négociées avec l'investisseur** (« *mitigation agreement* ») ; **le refus pur et simple de l'opération** : si l'enquête du Cfius révèle des éléments crédibles laissant penser que l'entité étrangère pourrait agir d'une manière qui risquerait de porter atteinte à la sécurité nationale des États-Unis, le Président peut par décret (*Executive Order*), sur les recommandations du Cfius, décider de suspendre ou d'interdire l'opération.

On peut néanmoins trouver **une certaine forme de consensus : serait stratégique une entreprise qui interviendrait dans un domaine lié à la souveraineté de l'État ce qui inclurait notamment les secteurs de la défense et de la sécurité**. Or outre le fait que le secteur de la défense ne peut être exclu des intérêts liés à la souveraineté de l'État, il représente néanmoins aujourd'hui la portion congrue de ce qui peut être considéré comme étant une entreprise stratégique. En effet, l'importance du *soft power* aujourd'hui – il suffit de se rappeler les accords Blum-Byrnes⁽¹⁾ qui ont très largement ouvert le marché français du cinéma aux compagnies de production et de distribution américaines en contrepartie de prêts octroyés par les États-Unis à des conditions effectivement favorables afin de financer la reconstruction pour s'en convaincre – amène à intégrer dans ce qui est stratégique des secteurs tels que le cinéma ou l'audiovisuel pour certains États.

Une forte disparité de définitions existe également au niveau des territoires. La démarche participative #FiersDeNosIndustries lancée par le rapporteur visait à mener **une enquête auprès des différents territoires afin de définir ce qu'est une entreprise stratégique du point de vue des entreprises elles-mêmes**. Les réponses recueillies divergent quant au contenu de la définition de ce qui relève de ce qui est stratégique ou pas. Les acteurs ayant participé à #FiersDeNosIndustries estiment que peuvent relever du secteur stratégique les

(1) Accords signés le 28 mai 1946.

activités monopolistiques, celles liées à la sécurité nationale, à la protection des données ainsi que celles porteuses d'une activité innovante ou d'un savoir-faire unique. Cependant pour la grande majorité des acteurs, c'est **la détention d'un savoir-faire exceptionnel qui fait qu'une pépite industrielle est stratégique**, plus que le fait d'exercer une activité qui touche à la sécurité nationale ou à la défense ⁽¹⁾.

Ce sont ces divergences d'approche qui conduisent M. Nicolas Dufourcq, directeur général de BPI France ⁽²⁾, à **préciser que la notion d'entreprise stratégique n'est plus adaptée à la réalité du monde d'aujourd'hui** : *« Comme je l'ai dit, il est très difficile de définir ce qu'est une entreprise stratégique. Plutôt que ce champ sémantique qui n'est plus très opérant, Bpifrance privilégie dans son appréhension des entreprises une autre dichotomie en distinguant entre les actifs qui participent ou non de la puissance française. [...] Dans le monde mondialisé et ouvert où nous vivons, l'enjeu principal est un enjeu de puissance : faut-il, dans ces conditions, laisser partir des entreprises qui, sans relever directement de secteurs stratégiques liés à la souveraineté nationale – je pense aux entreprises du secteur agroalimentaire –, n'en participent pas moins de la puissance française et contribuent à sa propagation dans le monde ? Selon moi, la réponse est non. Il n'est pas forcément approprié que je cite des noms qui pourraient illustrer mon propos, mais il suffit de regarder le CAC 40 pour se faire une idée des entreprises qui projettent la puissance française à l'étranger. C'est la raison pour laquelle nous pensons, à Bpifrance – mais c'est une opinion totalement partagée au sommet de l'État – que le rôle de la puissance publique est d'empêcher qu'on nous arrache ces mûles d'amarrage de notre puissance. [...] »*

Nous investissons également dans le domaine de l'éducation supérieure privée, avec Ipésup, l'INSEEC, les écoles de Condé ou AD Éducation, car nous estimons que, dans la spécialisation internationale, la France se doit de posséder un ou deux groupes suffisamment puissants : il n'y a pas de raison que ces groupes appartiennent tous à des fonds de pension américains, brésiliens ou suisses. Nous avons besoin d'une sorte de **SODEXO de l'éducation, d'envergure internationale**. Cela vaut pour bien d'autres domaines, où la France, sans qu'il y ait nécessairement d'enjeux strictement stratégiques, doit pouvoir affirmer sa spécialisation internationale. ».

Pour M. Éric Delbecq, chef du pôle « Intelligence économique » de l'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET) ⁽³⁾, **c'est l'approche sectorielle plus que sémantique qui doit aujourd'hui prédominer** : *« En ce qui concerne ensuite le prisme sectoriel appliqué à la définition d'une entreprise stratégique, il n'est peut-être en effet plus le plus pertinent, et il est sans doute*

(1) Pour 83 % des acteurs ayant répondu au questionnaire, une pépite est stratégique quand elle détient un savoir-faire exceptionnel ; pour 15 % des acteurs, une pépite est stratégique quand elle exerce une activité qui touche à la sécurité nationale ou à la défense.

(2) Audition du 7 février 2018.

(3) Audition du 22 février 2018.

plus approprié de raisonner désormais en termes de filières et de technologies, corrélées à l'emploi. Telle ou telle filière, telle ou telle technologie doivent en effet être appréhendées en termes d'enjeux pour la souveraineté nationale mais également par rapport à leur poids en emploi, car c'est évidemment un enjeu stratégique au moins aussi déterminant que la sécurité. ».

M. Pascal Faure, directeur général à la Direction générale des entreprises (DGE) ⁽¹⁾, s'est néanmoins essayé à une définition de ce qu'est une entreprise stratégique aujourd'hui. Relèvent de la catégorie des entreprises stratégiques celles qui remplissent les trois critères suivants « *souveraineté, importance systémique et technologique* ». Ainsi « *trois critères permettent de définir le caractère stratégique d'une entreprise : premièrement, l'existence d'une composante liée à la souveraineté ou à la continuité de la vie de la nation – le code de la défense définit ainsi un certain nombre de secteurs d'importance vitale soumis à des dispositions spécifiques – ; deuxièmement, l'existence d'une technologie ou d'un savoir-faire indispensable à la préservation de nos atouts économiques – la France est, par exemple, l'un des rares pays qui maîtrisent l'ensemble de la filière nanoélectronique – ; troisièmement, son importance systémique, définie par le fait que sa fragilisation pourrait mettre en péril toute une chaîne de valeur. ».*

M. Bruno Bézard, *managing partner* de Cathay Capital private Equity, ancien directeur général de la Direction générale du Trésor ⁽²⁾ relève la pertinence de cette définition sans pour autant en sous-estimer tant les difficultés que les risques relatifs à une obsolescence programmée. Ainsi « *comment définir les entreprises ou les secteurs stratégiques ? Ce n'est pas facile. [...] Évitions cependant de faire preuve de ce génie français qui nous conduirait à une superbe définition, absolument parfaite, à l'obsolescence programmée, qui ne vaudra plus dans deux ans – il y a cinq ans, on ne pensait pas au stockage des données, à l'intelligence artificielle, etc. Cette définition doit vivre et sera forcément un peu imparfaite. Certes, la France a abandonné la planification, mais nous n'en devrions pas moins nous redemander tous les deux ans ou tous les ans – la technologie va très vite – quels sont nos intérêts stratégiques et identifier les secteurs et les actifs que nous voulons protéger. Et même si cela peut faire hurler les plus juristes d'entre vous, mesdames et messieurs les députés, je crois qu'il faut se garder une marge de manœuvre dans l'exécution. Une définition juridiquement parfaite et très cadrée, qui ne laisse pas de marge de manœuvre, peut désarmer les pouvoirs publics. Certes, il nous faut un droit lisible et précis, mais il faut un équilibre. Il m'est arrivé de jouer avec profit sur les ambiguïtés d'un texte, et il peut être utile, pour la défense de nos intérêts, que la partie adverse ne sache finalement pas s'il est applicable. Je ne dis pas cela pour enrichir les cabinets d'avocats, mais il faut trouver un équilibre, sous le contrôle évidemment du législateur et du juge.*

(1) Audition du 25 janvier 2018.

(2) Audition du 7 février 2018.

La liste, évidemment, doit être très restreinte ; sinon, cela n'a pas de sens. Il s'agit de définir des exceptions, non une règle. Un travail considérable de définition, auquel je n'ai pas participé mais auquel les équipes de la direction générale du trésor ont à l'époque participé, a été conduit jusqu'au mois de mai 2014, qui a abouti au décret dit « décret Montebourg ». Il insère en particulier un 12°, qui énumère six secteurs, à l'article R. 153-2 du code. ».

Vision partagée par M. Arnaud Montebourg, ancien ministre de l'économie ⁽¹⁾ pour lequel **il faut d'abord définir les secteurs stratégiques pour ensuite s'intéresser à la question de certaines entreprises dans la chaîne de valeur** : *« Qu'est-ce qu'une entreprise stratégique ? Il faut d'abord définir les secteurs stratégiques – c'est ce que nous avons fait dans le décret du 14 mai 2014. Il y a le transport, qui assure la vie en commun de notre société – ne pas le maîtriser est donc très embêtant – l'énergie, les télécommunications, la défense, l'eau et la santé. Au sein de ces secteurs, toutes les entreprises ne sont pas de même importance : la réponse doit être pratique et pragmatique. Ainsi, il n'est pas gênant qu'une PME sous-traitante d'un grand groupe fasse l'objet d'un rachat, dans la mesure où l'on sait que les technologies qui fonctionnent très bien participeront toujours des marchés sur le territoire national. En revanche, la fabrication des turbines nucléaires, la maîtrise de nos technologies énergétiques et de transport sont des secteurs indéniablement stratégiques, comme tout ce qui concerne la protection de nos intérêts. ».*

b. Pour une vision restrictive mais néanmoins protectrice des intérêts stratégiques

Deux visions s'opposent clairement : une vision restrictive et une vision extensive potentiellement très englobante.

Une première vision, restrictive, amène à dire que pour protéger nos entreprises stratégiques, **il faut définir de façon très précise les secteurs ou les technologies concernées en les nommant, en les listant**. Cette vision correspond à celle que l'on retrouve dans le décret « Montebourg ». L'inconvénient d'une telle vision tient à son manque de flexibilité : il faut revoir la définition, régulièrement, parce qu'elle évolue sans cesse et parce qu'elle n'est pas la même partout, même à l'échelle des territoires.

L'avantage, c'est celui de la visibilité. Le cadre, précis, fixé à l'avance permet de rassurer les éventuels investisseurs étrangers sur leurs marges de manœuvre. Cette vision correspond à la vision française mais également à celle portée par l'Union européenne dans la proposition de règlement du Parlement et du Conseil sur le filtrage des investissements directs étrangers.

La seconde vision, à l'opposé, est une vision extensive. Serait définie, aujourd'hui, comme stratégique une entreprise dont la cession serait contraire à la protection des intérêts liés à la sécurité nationale. Si cette vision peut sembler

(1) Audition du 13 décembre 2017.

plutôt restrictive au premier abord, on ne définit qu'un seul secteur la sécurité nationale, elle s'avère en fait particulièrement extensive **car la notion de sécurité nationale peut être largement entendue**. Il ne s'agirait pas de parler uniquement du secteur de la défense nationale qui peut être facilement circonscrit mais de tout ce qui touche de près ou de loin aux intérêts stratégiques d'un État. L'inconvénient d'une telle définition réside dans l'absence de prévisibilité donnée aux investisseurs souhaitant investir.

Son avantage tient à sa flexibilité : rien n'empêche un État de déclarer comme étant stratégique, parce que touchant à ses intérêts vitaux, n'importe quel secteur, du secteur classique de la défense, aux terres agraires en passant par le secteur audiovisuel. Cette vision est celle prônée par les États protectionnistes, dont la Chine et, en quelque sorte, les États-Unis avec le CFIUS.

Parce qu'une vision extensive peut conduire du fait d'un mésusage à la fois à une escalade en termes de risque protectionniste voire à une moindre attractivité de la France, **le rapporteur préconise l'adoption d'une vision restrictive tout en étendant le décret dit « Montebourg » à des technologies et des cas d'usage**. La logique « sectorielle » du décret Montebourg (sont soumis à autorisation préalable les investissements dans des secteurs définis comme sensibles) n'est, en effet, aujourd'hui plus suffisante. Il est nécessaire d'étendre le champ de ce décret aux secteurs d'avenir sur lesquels nous pourrions être davantage outillés.

2. Améliorer le processus de contrôle

La question de la procédure n'est pas une question secondaire. Elle est, au contraire, cruciale pour assurer un juste équilibre entre attractivité du territoire français et protection de nos intérêts stratégiques. C'est ce qui est tout particulièrement ressorti des entretiens menés par le rapporteur avec des entrepreneurs et acteurs du financement des entreprises. **Tous reconnaissent la légitimité qu'il y a à vouloir protéger nos intérêts stratégiques mais insistent sur la nécessité d'établir une procédure qui soit davantage lisible, claire et transparente**. Une procédure opaque, longue et mal comprise ne peut que nuire à l'attractivité de notre territoire sans pour autant permettre de mieux protéger nos intérêts stratégiques.

a. Une meilleure veille stratégique est indispensable

Des efforts considérables ont été entrepris par l'ensemble des ministères afin, à la fois de mieux identifier les entreprises considérées comme stratégiques et de distinguer celles susceptibles de faire l'objet de rachats. Il existe désormais une liste des technologies dites « clés », établie tous les cinq ans pour les cinq années à venir, une liste des entreprises considérées comme stratégiques établie par la direction générale des entreprises (DGE) ainsi que des listes, confidentielles, d'opérateurs d'importance vitale. La liste des entreprises stratégiques est établie à l'aune de trois critères, rappelés par M. Pascal Faure, directeur général à la DGE :

« premièrement, l'existence d'une composante liée à la souveraineté ou à la continuité de la vie de la nation » ; « deuxièmement, l'existence d'une technologie ou d'un savoir-faire indispensable à la préservation de nos atouts économiques » ; « troisièmement, son importance systémique, définie par le fait que sa fragilisation pourrait mettre en péril toute une chaîne de valeur ».

Toutefois, ces efforts ne sont pas suffisants, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. **Le nombre d'entreprises pouvant faire l'objet d'un suivi par l'État est relativement faible.** M. Jean-Baptiste Carpentier, Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique jusqu'à la fin de l'année 2017, a ainsi indiqué que l'administration ne pouvait matériellement pas opérer une veille stratégique sur plus d'un millier d'entreprises. De plus, **il n'y a pas de mécanisme systématisé qui permette d'anticiper les risques de rachat des entreprises identifiées comme stratégiques.** Il est aujourd'hui globalement possible de détecter les faiblesses des grandes entreprises mais beaucoup plus difficile de déterminer les risques concurrentiels, les risques de rachat ou les risques d'évolution des technologies et de mutation des usages auxquels font face les plus petites entreprises.

b. Une meilleure prévisibilité pour les investisseurs est nécessaire

À l'heure actuelle, l'administration doit prendre une décision dans les deux mois à compter du dépôt d'un dossier complet. Au terme du délai de deux mois, l'absence de réponse formelle du ministre de l'économie vaut autorisation. Il existe également une procédure de rescrit permettant aux investisseurs étrangers de saisir l'administration française pour lui demander si leur investissement est soumis ou non à autorisation préalable, procédure à laquelle l'administration doit également répondre dans un délai de deux mois.

Contrairement à de nombreux autres États, **la France ne dispose pas de délais différenciés ou de possibilité de proroger le délai d'instruction si la transaction requiert une attention particulière.** Le délai de deux mois est unique et vaut, quelle que soit la transaction, pour les demandes de rescrit comme pour les demandes d'autorisation.

TABLEAU COMPARATIF DES DÉLAIS D'INSTRUCTION

Pays	Délai(s) d'instruction
États-Unis	Une fois saisi, le Cfus dispose d'un délai de 30 jours ouvrés pour se prononcer sur un projet d'investissement auquel peut s'ajouter un délai supplémentaire de 45 jours si la transaction requiert une attention particulière.
Allemagne	Depuis juillet 2017, les délais d'instruction des dossiers sont passés d'un à trois mois pour les opérations soumises à autorisation préalable (défense ⁽¹⁾) et de deux à quatre mois pour les opérations soumises à contrôle a posteriori facultatif
Canada	Le délai est de 45 jours mais peut être prolongé de 30 jours supplémentaires si la transaction requiert une attention particulière.

Chine	L'examen de la Commission nationale pour le développement et la réforme dure 20 jours et peut être prolongé de dix jours. Suite à ce pré-examen, le ministère du commerce dispose de 45 à 90 jours pour se prononcer sur l'opération. Dans la pratique, il rend ses décisions dans les 20 jours.
Australie	Si l'administration ne répond pas dans un délai de 30 jours, l'opération est supposée approuvée.
Espagne	Les autorités ont un délai de 6 mois pour se prononcer à partir de la date où la demande a été enregistrée. L'instruction est, en pratique, toujours finalisée avant cette échéance.
Italie	Le Président du Conseil doit prendre sa décision dans les 15 jours à compter de la réception de la notification. Ce délai est suspendu (seulement une fois) si des informations complémentaires sont demandées à la société, qui a 10 jours pour répondre. Pendant l'instruction, les effets de la délibération sont suspendus. Le silence vaut acceptation de l'opération. Il existe une procédure courte (25 jours maximum) qui ne prévoit pas de négociation entre l'État et la société visée ni avec l'investisseur.
Japon	Le ministère des finances dispose de 30 jours pour se prononcer sur l'opération à compter de la réception du dossier. En cas de proposition de refus de l'opération, le délai d'examen de la demande est alors prorogeable de 5 mois.
Nouvelle-Zélande	Les décisions interviennent dans des délais qui sont variables : 3 mois au plus pour les investissements dans des entreprises, et jusqu'à 6 mois pour les demandes touchant à l'acquisition de terres sensibles.
Corée du Sud	Le délai d'instruction de la demande est de 15 jours et peut exceptionnellement être prolongé de 15 jours supplémentaires en cas de force majeure.

Source : DG Trésor

(1) En Allemagne, le contrôle exercé prend la forme d'une autorisation préalable et obligatoire quelle que soit l'origine de l'investisseur (UE ou extérieur à l'UE) pour les investissements réalisés dans le domaine de la défense et d'un contrôle *a posteriori* facultatif pour les investissements originaires de pays tiers à l'UE dans les autres secteurs, dès lors que l'ordre public et la sécurité nationale sont concernés.

Le rapporteur estime qu'il serait opportun d'améliorer la prévisibilité de la procédure en différenciant les délais d'instruction.

c. Une meilleure information du parlement serait utile

Ni l'Assemblée nationale ni le Sénat ne sont aujourd'hui associés de quelque manière que ce soit à la procédure IEF. Or, **ce suivi se justifie au regard des principes démocratiques** qui sont ceux de la France et au rang desquels figure le contrôle de l'action du Gouvernement.

Il ne serait toutefois pas raisonnable de soumettre la procédure de filtrage des investissements étrangers au contrôle permanent et pointilleux du Parlement. Cela pourrait avoir pour effet de politiser le dispositif, alors que ce dernier ne doit reposer que sur des critères objectifs, lisibles, précis et transparents. Cela pourrait également aller à l'encontre de certains impératifs de confidentialité. Le suivi parlementaire ne doit en aucune manière entraver l'action des services de l'État qui prennent part au filtrage des investissements étrangers.

Il s'agit donc de mettre en place un suivi efficace, utile et équilibré entre les impératifs de la confidentialité et ceux du contrôle démocratique. À cet égard, il est possible de s'inspirer de la manière dont les parlementaires américains sont associés à la procédure Cfius.

L'information des parlementaires dans le cadre de la procédure Cfius

– Le Cfius remet un rapport annuel au Congrès qui contient une liste de l'ensemble des transactions ayant fait l'objet d'un filtrage ainsi que certaines informations de base sur l'identité des investisseurs ainsi que sur les produits et activités économiques concernés. Le rapport contient également des éléments statistiques sur le nombre d'investisseurs qui se sont retiré des transactions avant la fin de la procédure Cfius et sur le nombre de décisions qu'a eu à prendre le Président des États-Unis. Sont également mentionnés les types de « *mitigation agreements* », c'est-à-dire le type de conditions dont les autorisations d'investissement peuvent être assorties ainsi que les méthodes utilisées par l'administration américaine pour s'assurer du respect de ces conditions. Une version non classifiée de ce rapport est publiée et mise à disposition du public.

– Après l'examen d'une opération d'investissement est remis à certains parlementaires un document signé par le président du Cfius et le ministre compétent assurant qu'il n'y a plus d'inquiétude non résolue à avoir concernant la transaction concernée (« *shall state that, in the determination of the Committee, there are no unresolved national security concerns with the transaction* »⁽¹⁾). Ce document est remis aux chefs des partis majoritaires et minoritaires de la Chambre des représentants et du Sénat, au président des deux commissions des finances ainsi qu'aux présidents des commissions ayant des fonctions de surveillance à l'égard des ministères concernés par l'investissement en question.

– Le Cfius peut organiser des séances d'information plus précises sur certaines transactions à l'intention des parlementaires cités ci-dessus, sur leur demande, et s'ils ont une habilitation de sécurité suffisante (« *appropriate security clearance* »⁽²⁾).

⁽¹⁾⁽²⁾ *Foreign Investment in National Security Act (FISMA)*.

C. ÉTABLIR UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE ET PLUS PRÉVISIBLE DES IDE

1. Étendre le décret dit « Montebourg » à des technologies et des cas d'usage

Le rapporteur propose d'étendre le décret « Montebourg » à des technologies et des cas d'usage.

Il est nécessaire d'étendre le champ de ce décret aux secteurs d'avenir sur lesquels nous sommes aujourd'hui insuffisamment outillés. Des réflexions sont en cours pour prendre en compte des technologies, comme l'a annoncé l'actuel ministre de l'économie et des finances M. Bruno Le Maire dans sa proposition, à venir, d'extension du décret Montebourg. Pourraient notamment être prises en compte les technologies liées à l'intelligence artificielle, au spatial, au stockage des données ainsi qu'aux semi-conducteurs.

Étendre la liste des investissements qui peuvent relever d'une procédure d'autorisation préalable aux investissements dans les entreprises utilisant certaines technologies.

Pourraient notamment être prises en compte les technologies liées à l'intelligence artificielle, au spatial, au stockage des données ainsi qu'aux semi-conducteurs.

Afin d'éviter toute obsolescence programmée, il sera nécessaire de **réévaluer à échéance régulière les technologies qui doivent être considérées comme stratégiques**. Il y a cinq ans, on ne pensait, par exemple, ni au stockage des données ni à l'intelligence artificielle.

Néanmoins, ces technologies, notamment l'intelligence artificielle ou le stockage des données, sont de plus en plus présentes dans notre économie et leurs applications toucheront un nombre très important de secteurs et d'entreprises. **Afin d'éviter tout risque protectionniste, il est donc nécessaire de prendre en compte, de manière complémentaire, des cas d'usage**. La définition de cas d'usage permet d'**appréhender des situations particulièrement sensibles dans lesquelles l'État peut être légitime à intervenir, au-delà de la nature même des technologies ou des secteurs concernés**. Circonscrire un certain nombre de cas d'usage donne, en outre, **une meilleure visibilité aux investisseurs** sur ce qui est susceptible ou non de faire l'objet de la procédure d'autorisation préalable.

Le rapporteur préconise donc de prendre en compte des **cas d'usage, au titre desquels pourraient figurer les cas suivants** :

- risque pour la sécurité d'approvisionnement en matières premières ;
- risque de transfert immédiat de technologie, de composant ou de brevet ;
- risque d'usage militaire ou proximité du site avec une installation militaire ;
- présence directe ou indirecte d'un État étranger ;
- risque de monopole mondial ou de concentration excessive de l'actif ;
- absence de réciprocité dans la manière dont est définie l'atteinte à la sécurité nationale (un investissement considéré, par le pays de l'investisseur étranger, comme attentant à la sécurité nationale dudit pays pourrait être susceptible en France d'être soumis à la procédure IEF) ;
- risque pour l'environnement.

Étendre la liste des investissements qui peuvent relever d'une procédure d'autorisation préalable aux investissements relevant, notamment, des cas d'usage suivant :

- risque pour la sécurité d'approvisionnement en matières premières ;
- risque de transfert immédiat de technologie, de composant ou de brevet ;
- risque d'usage militaire ou proximité du site avec une installation militaire ;
- présence directe ou indirecte d'un État étranger ;
- risque de monopole mondial ou de concentration excessive de l'actif ;
- absence de réciprocité dans la manière dont est définie l'atteinte à la sécurité nationale ;
- risque pour l'environnement.

Serait considéré comme pouvant devoir faire l'objet d'une autorisation préalable un investissement qui recoupe :

- soit un des secteurs défini à l'article R.153-2 du code monétaire et financier et un des cas d'usage précédemment listés ;
- soit une des technologies précédemment énumérées et un des cas d'usage.

Cette nouvelle définition de ce qui est stratégique ne doit pas laisser penser que tout investissement touchant une technologie, un secteur et recoupant un des cas d'usage précédemment listés serait bloqué. **Ce n'est pas parce qu'un investissement est considéré comme sensible qu'il sera refusé.** Cela signifie simplement que l'État doit pouvoir avoir la main et engager, dans le cadre d'une procédure transparente et efficace, un véritable dialogue avec l'investisseur pour protéger nos intérêts stratégiques.

2. Rendre plus efficace et plus transparente la procédure de contrôle des investissements

Le rapporteur a souhaité dresser un certain nombre de préconisations à la lumière des meilleures pratiques qu'il a identifiées pour l'ensemble de la procédure, de la veille stratégique à l'instruction des dossiers, au suivi des engagements, au contrôle parlementaire jusqu'à la nécessaire information des citoyens.

a. Mieux identifier, en amont, ce qui est stratégique

Le rapporteur insiste sur l'importance d'améliorer l'échange d'informations ⁽¹⁾ entre la structure stratégique en charge des dossiers, les services de renseignement, les structures de financements publiques comme Bpifrance et les collectivités locales.

(1) Cf. la cinquième partie du présent rapport.

Le rapporteur préconise également de développer des outils prédictifs à l'aide du *big data* et de l'intelligence artificielle. Cela permettra de détecter un nombre beaucoup plus important d'entreprises, de la start-up à la multinationale en passant par les PME, qui évoluent dans un champ ou développent des compétences susceptibles d'acquérir une dimension stratégique à très brève échéance. Cela aidera également à déceler, parmi elles, les entreprises à même de faire l'objet de rachat à court ou moyen terme. Un tel outil est d'ores et déjà expérimenté en Bourgogne-Franche-Comté.

Développer des outils prédictifs afin d'améliorer la veille stratégique sur nos entreprises

b. Améliorer la gouvernance de la procédure IEF en renforçant son interministérialité

Le rapporteur insiste sur la nécessité de maintenir l'instruction des demandes d'autorisation préalables et de rescrire au sein du ministère de l'économie qui a pour spécificité d'avoir une vision à la fois macroéconomique, microéconomique et sectorielle de l'industrie.

Toutefois, le caractère interministériel de la procédure pourrait être renforcé. Il ne s'agirait plus seulement de solliciter une administration lors de l'instruction des dossiers en fonction de la nature de l'investissement mais également d'organiser un dialogue et un échange d'informations constructifs entre l'ensemble des ministères concernés, au plus haut niveau. Le rapporteur préconise ainsi de réunir le conseil de défense et de sécurité nationale en formation spécialisée comme le permet l'article R. 1122-3 du code de la défense.

Le conseil de défense et de sécurité nationale

Il définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités. Dans sa formation plénière, le conseil de défense et de sécurité nationale comprend, outre le Président de la République, qui le préside, le Premier ministre, le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre des affaires étrangères, et, s'il y a lieu, sur convocation du président, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité.

Le conseil de défense et de sécurité nationale pourrait être réuni en formation économique sur demande du ministre de l'économie à tout moment de la procédure IEF.

Organiser des réunions du Conseil de défense et de sécurité nationale en formation économique sur proposition du ministre de l'économie et sous l'autorité du président de la République

c. Assurer à l'investisseur et à l'entreprise cible des délais prévisibles, courts et différenciés dans le cadre de la procédure IEF

Le rapporteur estime opportun d'améliorer la prévisibilité de la procédure. Cela passe notamment par une différenciation des délais d'instruction. Les délais suivants pourraient être définis :

- un délai d'un mois pour la procédure de rescrit ;

Afin de renforcer l'utilité de la procédure de rescrit, le rapporteur propose que le ministre chargé de l'économie n'ait plus deux mais un mois pour répondre à une demande de rescrit. Cela permettrait de rassurer rapidement les investisseurs sans pour autant créer une charge trop grande à supporter pour l'administration, dans la mesure où les délais d'instruction seraient en parallèle augmentés pour les demandes préalables d'autorisation d'investissement nécessitant une attention particulière. Si l'administration n'arrivait exceptionnellement pas à répondre dans les délais impartis à la demande de rescrit, l'absence de réponse du ministre ne vaudrait pas dispense de demande d'autorisation préalable ;

Dans le cadre de la réforme du Cfius, les États-Unis réfléchissent également à la manière d'introduire une procédure de rescrit simplifiée. Les investisseurs pourraient choisir de ne faire qu'une déclaration (« *declaration* ») de leur investissement au Cfius, procédure beaucoup plus souple que celle de notification (« *notice* ») requérant des informations extrêmement détaillées sur l'opération. Le Cfius déciderait alors d'autoriser la transaction ou de demander à l'investisseur de remplir une « notification » ;

- un délai de deux mois pour les demandes d'autorisation préalables ;

Le ministre chargé de l'économie aurait toujours un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande d'autorisation pour se prononcer. Ce délai est relativement bref par rapport à certains pays mais jusqu'à présent, l'administration a toujours réussi à répondre aux demandes préalables d'investissement dans les deux mois à compter de la réception d'un dossier complet ;

- un délai de deux mois prorogeable de 30 jours, sur demande des services spécialisés de renseignement définis à l'article R.811-1 du code de la sécurité intérieure.

Les services spécialisés de renseignement pourraient demander une prolongation de 30 jours du délai usuel d'instruction de deux mois dans le cas de demandes d'autorisations préalables concernant des transactions nécessitant une

attention particulière et un examen approfondi des différents services de l'État. C'est déjà le cas dans certains pays comme les États-Unis ou le Canada. Un courrier serait envoyé à l'investisseur avant l'expiration de la période initiale de deux mois afin de l'informer de la prolongation du délai d'instruction de sa demande.

Modifier les articles R.153-7 et R.153-8 du code monétaire et financier pour prévoir de nouveaux délais d'instruction :

- un délai d'un mois pour la procédure de rescrit ;
- un délai de deux mois pour les demandes d'autorisation préalables à compter du dépôt d'un dossier complet ;
- un délai de deux mois prorogeable de 30 jours sur demande des services spécialisés de renseignement si la transaction nécessite un examen approfondi.

La procédure de rescrit pourrait être élargie aux entreprises cibles, c'est-à-dire celles qui sollicitent la levée de fonds. Elles pourraient alors demander que le ministre leur réponde, dans un délai d'un mois, sur la nécessité ou non pour leurs futurs investisseurs de déposer une demande d'investissement préalable.

Étendre aux entreprises cibles la possibilité de recourir à la procédure de rescrit.

d. Renforcer la transparence de la procédure et publier les statistiques

Les différentes étapes de la procédure pourraient être davantage explicitées. C'est un des points sur lesquels Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), a mis l'accent lors de son audition : une grande transparence sur la manière dont les investisseurs sont amenés à interférer avec l'administration est primordiale.

Expliciter les différentes étapes de la procédure de filtrage des investissements sur le site du ministère de l'économie.

Le rapporteur considère qu'aucun argument ne permet de justifier l'absence de publication de statistiques en matière de filtrage des investissements.

Publier annuellement des statistiques sur la procédure IEF.

Pourraient être publiés le nombre de demandes de rescrit, le nombre de demandes d'autorisations préalables, en précisant les pays d'origine des investisseurs et les secteurs économiques concernés, ainsi que le nombre d'autorisations simples, d'autorisations sous condition et de refus.

e. Garantir une information du Parlement

Un suivi parlementaire efficace, utile et équilibré passe d'abord par une meilleure information des parlementaires. Le ministère de l'économie pourrait ainsi remettre un rapport annuel à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le filtrage des investissements étrangers.

Prévoir la remise annuelle d'un rapport confidentiel au Parlement sur le filtrage des investissements étrangers.

Une version non classifiée du rapport pourrait être publiée et mise à disposition de l'ensemble des citoyens.

Publier et mettre à disposition du public une version non classifiée du rapport remis au Parlement.

Le rapporteur préconise également la création d'un comité parlementaire chargé du suivi du contrôle des investissements stratégiques commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans lequel chaque groupe serait représenté, et chaque membre serait habilité à recevoir des informations du gouvernement, une fois l'autorisation délivrée à l'investisseur étranger. Ce comité pourrait avoir accès aux lettres d'engagements signées par l'investisseur étranger. Ses travaux seraient couverts par le secret de la défense nationale. Chaque année, il établirait un rapport public dressant le bilan de ses activités. Il pourrait également adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre.

Créer un comité parlementaire chargé du suivi du contrôle des investissements stratégiques dont les travaux seraient couverts par le secret de la défense nationale.

VII. UTILISER DES LEVIERS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES POUR PROMOUVOIR LES INTÉRÊTS INDUSTRIELS FRANÇAIS

L'État dispose de bien d'autres moyens que la détention de capital public pour protéger nos intérêts stratégiques. Certains sont anciens, d'autres nouveaux ; certains sont d'ordre juridique, d'autres ne reposent sur aucun texte écrit ; certains protègent de manière défensive la continuité et l'intégrité des actifs industriels, d'autres soutiennent de manière offensive les atouts économiques et industriels du pays dans la compétition mondiale ; certains existent dans la plupart des autres pays européens, d'autres sont propres à la France. Tous forment un continuum d'outils à la disposition de l'État pour promouvoir au mieux l'industrie française et protéger nos intérêts stratégiques.

A. L'ÉTAT DISPOSE D'UNE PALETTE D'OUTILS PROTÉGANT LES INTÉRÊTS INDUSTRIELS DE LA FRANCE

1. L'État a longtemps été un État colbertiste fortement interventionniste

L'État a longtemps été puissamment régulateur, jouant de tous les registres de la commande publique et orientant délibérément la R&D.

Le colbertisme s'oppose, dès l'origine, au mercantilisme anglais (ou commercialisme) qui fondait la puissance économique sur la domination maritime et les échanges de marchandises à l'exportation, réglés en or ou en argent, afin d'assurer au pays une balance extérieure positive. **Historiquement, le colbertisme se distingue du mercantilisme classique car il est déjà industrialiste.** Au plan intérieur, des privilèges fiscaux et des subventions sont destinés au développement de manufactures spécialisées (articles de luxe, verre, drap, métallurgie etc.). Une réglementation croissante porte tant sur les prix et les salaires que sur la qualité des productions. Un fort encadrement de l'activité manufacturière s'articule, au plan extérieur, avec un tarif douanier d'un protectionnisme rigoureux frappant de droits prohibitifs tout produit étranger qui concurrencerait une production nationale. Pour autant, le colbertisme n'est pas une économie fermée. L'État accorde des primes aux armateurs et aux compagnies de commerce mais les exportations de marchandises nationales sont fortement régulées et la sortie des céréales reste interdite pour se prémunir des famines avec des prix contrôlés permettant de juguler les salaires.

Le colbertisme originel ne connaît que la grande manufacture et, dans une certaine mesure, un artisanat de spécialité. Cette inclinaison de la politique industrielle française explique l'absence durable d'une véritable préoccupation des pouvoirs publics vis-à-vis des petites et moyennes industries dont certaines se sont néanmoins développées à l'initiative de familles à compter de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Le peu de place des ETI et l'absence d'une solidarité de filière, au contraire de ce qui est constaté en Allemagne avec le Mittelstand, trouvent là aussi une explication.

La vision colbertiste, certes évolutive dans le temps, a néanmoins perduré à toutes les époques de la politique industrielle française. La politique du « champion national » est en l'héritière directe.

Au cours des années soixante et soixante-dix, ce colbertisme exprimé au travers d'un puissant dirigisme a connu certains succès. On lui doit le rattrapage puis le développement des télécoms tant du point de vue industriel que pour la recherche mais aussi, au long des années soixante-dix et quatre-vingt, la mise en œuvre du programme électronucléaire national sur un rythme jamais égalé dans un autre pays. Le secteur public a joué un rôle déterminant dans ces succès (EDF, CEA, le CNET pour les télécoms... et avec les grands corps techniques des ingénieurs de l'État). **Mais ce colbertisme « moderne » a connu de cuisants échecs comme le Plan calcul (lancé en 1966)** et les ambitions avortées de

l'entreprise Bull. Il en a été de même **d'un Plan machines-outils (1982) et, plus récemment, de l'effondrement du groupe AREVA** conçu comme le *leader* d'une filière nucléaire intégrée mais que les pouvoirs publics n'ont pas su contrôler pour aboutir à son actuel démantèlement et à un recentrage d'activités coûteux en termes de recapitalisation par l'État et dans l'urgence.

Les nationalisations de 1982 ont représenté un des derniers avatars du colbertisme industriel. Elles n'ont constitué qu'une illusoire protection. Des « champions nationaux », encore apparemment puissants comme la Compagnie Générale d'Électricité (CGE), Rhône-Poulenc ou encore Pechiney, ont été purement et simplement rayés de la carte de l'industrie en quelques années.

Le colbertisme n'a cependant pas empêché le développement en France de grands groupes étrangers. En 2014, IBM (dont Bull n'aura été qu'un éphémère *challenger* français) célébrait le centenaire de sa présence en France. Pour sa part, la première activité française de Siemens remonte à plus de 150 ans, ce que ne manque pas de souligner le groupe allemand dans sa communication. Et Mme Clara Gaymard, ancienne présidente de General Electric *France*, a fait état, au cours de son audition devant la commission d'enquête, d'une implantation territoriale française de GE remontant à 125 ans.

L'audition de deux économistes, M. Élie Cohen et M. Pierre Veltz, a démontré que la politique industrielle française a trop durablement oscillé entre des orientations relevant d'une politique industrielle verticale et d'autres plus explicitement marquées du sceau d'une politique horizontale.

En tout état de cause, ce *mix* a atteint ses limites. Il a abouti à **l'échec de l'« État stratégie »**.

2. L'État est désormais davantage un État régulateur, arbitre et animateur

Même s'il ne cherche plus à être stratège, l'État joue toujours un rôle primordial dans la politique industrielle, en tant que client, régulateur et porteur de politiques publiques.

a. L'État régulateur

L'État régulateur est celui qui supervise l'accès, l'exercice et le contrôle capitalistique des activités stratégiques ou sensibles. La mise en œuvre de cette fonction suppose la réunion de plusieurs conditions⁽¹⁾ : une position d'extériorité par rapport au jeu économique, une capacité d'arbitrage entre les intérêts en présence ainsi qu'une action continue afin de procéder aux ajustements nécessaires. À cette fin, l'État dispose de plusieurs instruments qui permettent de prévenir et d'empêcher la réalisation de certains risques et qu'il peut

(1) Jacques Chevallier, « L'état régulateur », *Revue française d'administration publique*, vol. n° 111, n° 3, 2004, pp. 473-482.

mettre en œuvre quelle que soit la nationalité de l'investisseur ou des dirigeants des entreprises concernées.

Un dispositif de **protection du potentiel scientifique et technique de la nation (PPST)** protège les accès aux savoirs, savoir-faire et technologies les plus « sensibles » des établissements publics et privés, dont le détournement ou la captation pourraient porter atteinte aux intérêts économiques de la Nation, renforcer des arsenaux militaires étrangers ou affaiblir les capacités de défense de la Nation, contribuer à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ou être utilisés à des fins terroristes sur le territoire national ou à l'étranger. Le dispositif prévoit la mise en œuvre de mesures de protection, notamment la création de zones à régime restrictif (ZRR) pour lesquelles l'accès est réglementé et soumis à l'avis favorable du ministre de rattachement de l'établissement concerné.

Un contrôle très strict de certains biens ou technologies à double usage est également effectué, sous l'autorité du Premier Ministre, afin de veiller aux problématiques de non-prolifération, de respect des droits de l'homme mais, également, de transfert de technologies. Il mérite d'être maintenu.

L'État peut désigner comme **opérateurs d'importance vitale (OIV)** des organismes publics ou des entreprises qui concourent à la production et à la distribution de biens ou de services indispensables à l'exercice de l'autorité de l'État, au fonctionnement de l'économie, au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la Nation. Le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) conçu et piloté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), associe les OIV à la mise en œuvre de la stratégie de sécurité nationale en termes de protection contre les actes de malveillance (terrorisme, sabotage) et les risques naturels, technologiques et sanitaires.

L'Autorité nationale en matière de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), service à compétence nationale rattaché au SGDSN, est chargée de jouer un rôle de conseil et de soutien aux OIV, de détecter et réagir au plus tôt en cas d'attaque informatique et de prévenir la menace par le développement d'une offre de produits de très haute sécurité pour les administrations et les acteurs économiques.

L'État peut mettre en place des **réglementations sectorielles** en matière de fixation ou d'homologation des tarifs professionnels, de contrôle des activités, d'attribution des ressources ou de nominations des dirigeants. L'État peut ainsi refuser d'autoriser une demande d'exercice dans le domaine de la fabrication et du commerce d'armes pour des raisons tenant à la sécurité nationale ou la sécurité publique. Placées sous le contrôle des ministères de l'agriculture et des finances, les Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) sont chargées de missions d'intérêt général et la loi leur donne des moyens spécifiques (droit de préemption notamment) pour mener à bien leurs missions.

Le contrôle peut être exercé par l'État ou par d'autres autorités de régulation, comme les autorités administratives indépendantes. Certaines autorités disposent d'un important pouvoir de surveillance, à l'image de l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP), du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières (ARAFER) et de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE).

b. L'État budgétaire

Une part du budget de l'État sert à financer des politiques publiques de soutien à l'industrie. **Ces dépenses d'intervention ont un effet de levier important sur l'appareil productif et sur l'emploi.**

Les crédits de soutien à la politique industrielle sont regroupés dans l'action n° 3 du programme 134 de la loi de finances intitulé « Développement des entreprises et régulation », doté de près d'un milliard d'euros en crédits de paiement pour 2018. Ces dépenses permettent notamment à l'État de contribuer au financement des pôles de compétitivité et de soutenir le programme « Industrie du futur », porté par l'association Alliance pour l'industrie du futur, dont l'objectif est la modernisation de l'outil productif français, ainsi que la transformation des modèles d'affaires des entreprises industrielles par le numérique.

Le programme 423 « Accélération de la modernisation » des entreprises, doté de 710 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018, au sein de la mission « Investissements d'avenir », contient également des crédits budgétaires consacrés à l'industrie. Le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), désormais intégré au Grand Plan d'Investissement (GPI) de 57 Mds€ mis en place par le Gouvernement, constitue l'essentiel du soutien direct à l'industrie au sein de ce GPI.

De nombreuses politiques publiques transversales (politique de formation, aide à la création et à la transmission d'entreprises, soutien à l'exportation, politique fiscale de soutien à la compétitivité...) **bénéficient également à l'industrie.**

c. L'État client

La commande publique est un instrument de soutien à l'industrie complémentaire aux aides directes classiques ⁽¹⁾. Au total, sur les trois premiers trimestres 2017, le montant de la commande publique s'est élevé à 57,2 milliards d'euros ⁽²⁾. Les services de l'État, au niveau central comme déconcentré, assurent

(1) « La commande publique : un marché pour les innovations », Direction générale des entreprises, septembre 2015.

(2) D'après le baromètre mis en place par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

18 % de la commande publique, le reste relevant des collectivités, des opérateurs publics, des bailleurs sociaux, des hôpitaux et des entreprises publiques locales.

Via la commande publique, l'État soutient la croissance des entreprises innovantes en finançant le développement de leurs innovations et en leur offrant un accès à de nouveaux marchés et à une référence de qualité. L'industrie est particulièrement concernée par la commande publique. Ainsi, les marchés de travaux neufs, de travaux de renouvellement et les marchés de fourniture représentent plus de la moitié de la commande publique, même si le dynamisme de la commande publique observée ces derniers mois est davantage porté par le secteur de l'ingénierie et des services.

Certaines dispositions légales et réglementaires permettent à l'État client d'avoir un droit de regard sur les sociétés exerçant des activités sensibles ou stratégiques avec lesquelles il passe des marchés. Le code de la défense⁽¹⁾ permet ainsi aux administrations passant des marchés relatifs aux matériels de guerre d'imposer aux titulaires de ces marchés le contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement. Ce dernier a le pouvoir de recueillir les renseignements dont la connaissance est jugée utile par l'État et d'assister aux réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale.

B. MIEUX CONTRÔLER LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS

La palette d'outils à la disposition de l'État est large mais gagnerait à être élargie, pour protéger davantage nos intérêts industriels. Il s'agirait de mieux contrôler les engagements pris par les acteurs investissant dans des entreprises françaises à caractère stratégique.

1. Les conditions dont peuvent être assorties les autorisations d'investissement gagneraient à être étendues

L'article R. 153-9 du code monétaire et financier précise les conditions dont le ministre de l'économie peut assortir sa décision d'autorisation d'une opération d'investissement.

Cet article souffre néanmoins de deux principales faiblesses. Les conditions listées à titre illustratif sont peu nombreuses, ce qui n'est pas à même de rassurer les investisseurs. S'il n'est pas envisageable d'établir une liste exhaustive, le rapport confidentiel remis au Parlement, que le rapporteur appelle de ses vœux, pourrait contenir la liste des conditions, non nominatives, imposées aux investisseurs l'année précédant la remise du rapport. De plus, les conditions listées à l'article R. 153-9 restent relativement restrictives : il pourrait être

(1) Article L. 2333-3 du code de la défense

pertinent de s'inspirer, comme le recommandait un rapport parlementaire de 2005 ⁽¹⁾, du dispositif américain.

Les États-Unis établissent, a posteriori, dans le rapport annuel que remet le Cfius au Congrès, une liste exhaustive des « *mitigation agreements* » c'est-à-dire des conditions dont les autorisations d'investissement ont été assorties. Ces conditions vont de la protection de la confidentialité défense et de certains périmètres technologiques à des mesures de dévolution pure et simple du contrôle de l'entreprise, dans le cadre des dispositions dites FOCI (*foreign ownership, control and influence*) et sous la responsabilité du service de sécurité et de défense (DSS) du Pentagone.

Les dispositifs américains limitant l'influence des investisseurs étrangers

Peut être requis un *Special Security Agreement* (SSA). L'investisseur étranger est alors représenté au conseil d'administration et vote sur les questions de gestion de l'entreprise mais le gouvernement américain nomme des administrateurs qui traitent des informations confidentielles et des contrats classifiés dans le cadre d'un *Security Committee* excluant les autres administrateurs. Le *Security control agreement* (SCA) est un peu plus souple et s'applique aux sociétés qui ne sont pas sous contrôle étranger, mais dont le conseil d'administration comprend des représentants d'un investisseur étranger.

Une dévolution plus large du contrôle peut être mise en place, en fonction de la nature des activités exercées et de celles de l'investisseur, dans le cadre d'un *Proxy Agreement*. La société est alors administrée par des ressortissants américains habilités choisis par le gouvernement. Les dirigeants de la société sont choisis par ces administrateurs. L'investisseur a uniquement le droit de recevoir des informations financières sur la société qu'il possède, le ministère de la défense américain contrôlant de près les relations entre l'investisseur étranger et les administrateurs.

Ces dispositions s'accompagnent en général de la mise en place additionnelle d'un *Technology Control Plan* (TCP), convention entre l'État américain et l'investisseur portant sur le contrôle des exportations.

Au sujet des conditions dont peuvent être assorties les autorisations d'investissement, les membres de la commission d'enquête tiennent à préciser que la procédure IEF ne permet pas, en tant que telle, de demander explicitement des engagements en termes d'emplois. L'article R. 153-9 du code monétaire et financier, résultant de discussions avec la Commission européenne, prévoit que peut être demandé à l'investisseur le maintien des capacités de production et de recherche et développement. Certes, pour produire et faire de la recherche, l'entreprise a besoin de main-d'œuvre, mais il est impossible de demander explicitement, dans le cadre de la procédure IEF, à ce que l'emploi soit maintenu, ou à ce qu'un certain nombre de personnes soient embauchées dans un délai donné. Seule une lettre politique annexée à une autorisation dans le cadre de l'IEF

(1) Rapport d'information enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005 sur la participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement, présenté par MM. Bernard Deflesselles et Jean Michel.

peut mentionner un engagement en termes d'emploi et éventuellement prévoir des sanctions en cas de non-respect de cet engagement.

2. Le suivi des engagements pourrait être renforcé

Des efforts importants ont été entrepris pour améliorer le suivi des engagements pris par les investisseurs. Des comités de suivi permettent de vérifier que les engagements sont tenus et des vérifications sur sites peuvent être effectuées lorsque cela est nécessaire. Néanmoins, l'administration manque de moyens pour mettre en œuvre un suivi efficace sur la durée des engagements.

C. ÉTENDRE LES ENGAGEMENTS DEMANDÉS AUX REPRENEURS ET S'ASSURER DE LEUR RESPECT

1. Étendre la liste des conditions dont peuvent être assorties les autorisations d'investissement

Le rapporteur préconise **l'élaboration d'une liste de catégories de conditions** susceptibles d'assortir les autorisations d'investissement.

Cette liste **pourrait inclure des conditions permettant un cloisonnement des informations sensibles vis-à-vis de l'investisseur ou de ses représentants** (à l'exception des dirigeants autorisés) qui ne pourraient pas avoir accès à ces informations ou ordonner leur transfert hors de France. À noter que les informations nécessaires à l'investisseur ou à ses représentants pour satisfaire aux obligations comptables, financières ou juridiques de l'entreprise ou pour valider la pertinence des décisions de gestion et d'investissement, pourraient leur être transmises sous une forme agrégée, sans que l'information sensible puisse être identifiée. Comme dans le dispositif américain du *Security control agreement*, l'État français serait alors amené à nommer des administrateurs indépendants, qui traiteraient des informations confidentielles et des contrats classifiés dans le cadre d'un comité excluant ou non les autres administrateurs.

Une dévolution plus large du contrôle, comme dans le cadre d'un *Proxy Agreement*, pourrait également être envisagée dans certains cas, notamment pour les investissements dans les industries de sécurité et défense.

Modifier l'article R. 143-9 du code monétaire et financier pour préciser et étendre la liste des catégories de conditions dont l'autorisation du ministre de l'économie peut être assortie.

2. Davantage contrôler la mise en œuvre des accords signés entre l'État et l'investisseur

Un suivi renforcé est nécessaire afin de mettre en œuvre les sanctions prévues à l'article L. 151-3 du code monétaire et financier. Le rapporteur préconise de prévoir explicitement dans la réglementation française le suivi des engagements, qui est d'ores et déjà mis en œuvre en pratique par les administrations concernées.

Prévoir explicitement dans notre réglementation le suivi, par les administrations concernées, des engagements pris par les investisseurs.

Le rapporteur suggère de généraliser le recours à des cabinets d'expertise indépendants pour s'assurer du respect des engagements pris par les investisseurs. Ces rapports seraient remis aux comités de pilotage et communiqués aux organisations syndicales représentatives. Dans le cadre de la réforme du Cfius, les États-Unis prévoient également de consacrer le recours à des tiers pour assurer le suivi des entreprises, qui n'est pour l'heure qu'une pratique.

Recourir à des tiers indépendants pour assurer le suivi des engagements.

Habiller des tiers indépendants, notamment des cabinets de conseil, à réaliser des audits de la mise en œuvre des engagements de l'investisseur, sur demande de l'État ou de cet investisseur. Prévoir la remise des rapports ainsi établis aux comités de pilotage ainsi que leur communication aux organisations syndicales représentatives. Imposer à l'investisseur de fournir l'ensemble des informations nécessaires pour permettre au tiers indépendant d'accomplir sa mission.

Dans le cadre de ce suivi, l'État gagnerait également à exercer une mission de conseil auprès des entreprises concernées, plutôt qu'une simple mission de contrôle. Ce rôle pourrait être joué par le délégué interministériel aux restructurations d'entreprises.

L'État ne devrait pas hésiter à mettre en œuvre les sanctions prévues en cas de non-respect des engagements, voir à compléter la liste des sanctions applicables afin que ces sanctions soient réellement dissuasives.

Mettre pleinement en œuvre les sanctions prévues à l'article L. 151-3 du code monétaire et financier en cas de non-respect des engagements, voire compléter la liste des sanctions applicables.

VIII. ÊTRE EN POINTE DE LA MORALISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Revaloriser la crédibilité de la France dans la lutte contre la corruption transnationale est un enjeu de moralité pure, qui a également des externalités positives sur le plan de la politique économique. Cela permettra de promouvoir la France comme territoire d'égalité des chances, donc d'y attirer des investissements étrangers, et de réduire la vulnérabilité des entreprises françaises aux poursuites extraterritoriales d'autres pays, en diminuant le « sentiment d'impunité » qu'elles peuvent donner aux autorités étrangères.

A. LES ENTREPRISES FRANÇAISES SONT VULNÉRABLES AUX POURSUITES EXTRATERRITORIALES ANTI-CORRUPTION

À noter que le rapport ne traite que des poursuites judiciaires en matière de lutte anti-corruption et non pas des poursuites pour violation d'embargos ou non-respect de sanctions, qui sont des sujets bien différents même si les entreprises françaises sont également concernées par ces poursuites. La banque BNP Paribas a ainsi été condamnée en 2014 à verser près de 9 Mds \$ ⁽¹⁾ d'amende pour non-respect des sanctions économiques internationales décidées par les États-Unis. De nombreux pays ont mis en place un système de lutte anti-corruption mais le rapporteur a choisi de centrer son analyse sur le droit américain, en raison du nombre important d'entreprises françaises qui ont pu être concernées par ces poursuites.

a. Le droit américain de lutte anti-corruption

La législation américaine, à travers le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) adopté en 1977, est la première législation nationale à incriminer la corruption active d'agents publics étrangers. Entre 2006 et 2015, le ministère de la justice américain (DoJ) et la Securities and Exchange Commission (SEC), organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers, ont initié 137 actions sur le fondement du FCPA, conduisant au prononcé d'un montant cumulé d'environ 7 Mds€ de dollars de sanctions financières à l'encontre d'entreprises américaines ou étrangères ⁽²⁾.

i. L'acte de corruption

Le FCPA punit exclusivement la corruption active, c'est-à-dire le fait de corrompre, et non la corruption passive, autrement dit le fait pour un agent public étranger de bénéficier de la corruption. L'acte de corruption est défini comme étant un paiement ou un don fait en vue d'obtenir de la part d'un agent public étranger un avantage indu dans la vie des affaires.

(1) Montant global (OFAC, DoJ et/ou Fed et/ou État et comté de New York) des pénalités versées.

(2) « La France face au droit américain de la lutte anti-corruption », Emmanuel Breen, *Pratique des affaires*, mars 2017.

ii. L'entreprise corruptrice

Le FCPA s'applique à trois catégories d'auteurs, qui peuvent être des personnes morales comme des personnes physiques :

– les émetteurs c'est-à-dire les entreprises cotées sur un marché boursier américain (NYSE et NASDAQ) et les entreprises qui, sans être cotées, sont tenues à certaines obligations déclaratives en vertu de la législation boursière américaine ;

– les entités nationales c'est-à-dire à la fois les entreprises américaines et les personnes physiques de nationalité américaine résidant aux États-Unis ;

– toute personne, autre qu'un émetteur ou qu'une entreprise nationale, agissant sur le territoire américain.

b. La vulnérabilité des entreprises françaises aux poursuites

Les entreprises françaises sont particulièrement vulnérables aux poursuites américaines en matière d'anti-corruption. En 2016, trois entreprises françaises se trouvaient sur la liste des dix entreprises ayant subi les plus lourdes pénalités financières depuis l'origine du FCPA. Comme l'indique le tableau suivant, les amendes payées par ces entreprises sont considérables et sont à même de les fragiliser, surtout quand ces entreprises ont peu de trésorerie, voire de précipiter leur rachat.

LA LUTTE ANTI-CORRUPTION AMÉRICAINE ET LES ENTREPRISES FRANÇAISES

Entreprise	Date	Montant total de l'amende (total combined settlement amount)
Flowserve Pompes	2008	4 millions de dollars
Alcatel-Lucent	2010	139 millions de dollars
Pride Forasol	2010	33 millions de dollars
Technip	2010	338 millions de dollars
Total	2013	398 millions de dollars
Alstom	2014	772 millions de dollars
Somme des amendes		1,7 milliard de dollars

Source : Cabinet Miller & Chevalier.

Si les actes de corruption commis par ces entreprises ne sont pas contestables et sont fortement condamnables, le rapporteur a cherché à comprendre ce qui pouvait expliquer les vulnérabilités particulières de nos entreprises afin de mettre fin au fantasme selon lequel la lutte anti-corruption américaine ciblerait spécifiquement les entreprises européennes, voire françaises.

Selon Maître Astrid Mignon-Colombet, avocate au barreau de Paris, auditionnée par la commission d'enquête, les vulnérabilités des entreprises

françaises sont d'ordre « politique » (la portée extraterritoriale du droit américain explique que de nombreuses entreprises non-américaines soient poursuivies), d'ordre « culturel » (les entreprises françaises méconnaissent le système de justice négociée américain) et d'ordre « philosophique » (l'action de la France en matière d'anti-corruption est faible et est perçue comme tel).

i. L'extraterritorialité du droit américain

La question de l'extraterritorialité des poursuites américaines cristallise dans l'opinion publique française des sentiments ambivalents, certains allant jusqu'à dénoncer, pour certaines affaires, « *une stratégie américaine de domination économique* » et même « *une stratégie hégémonique permettant un véritable racket* » ⁽¹⁾.

• *L'application extraterritoriale du FCPA aux émetteurs*

L'extraterritorialité au sens fort s'applique aux émetteurs américains : il leur est interdit de commettre tout acte frauduleux en dehors des États-Unis. Pour les émetteurs étrangers, une quasi-extraterritorialité s'applique. Ils entrent dans le champ d'application du FCPA sans condition de commission de l'acte de corruption sur le territoire américain mais sous réserve toutefois que l'acte soit commis au moyen du « courrier postal ou instrument du commerce entre États ». Comme l'indique l'avocat international Emmanuel Breen, le caractère relativement ouvert de cette définition laisse place à l'interprétation jurisprudentielle : l'utilisation d'Internet et des courriels, dans la mesure où ils sont routés ou conservés sur des serveurs aux États-Unis, ainsi que l'utilisation du dollar américain rentrent dans cette définition.

• *L'application extraterritoriale du FCPA aux entités nationales*

Les ressortissants américains ou les sociétés commerciales immatriculées dans un État américain sont soumis à une règle d'extraterritorialité au sens fort.

• *L'application strictement territoriale du FCPA aux sociétés étrangères non émettrices.*

Une société non américaine non cotée aux États-Unis n'est soumise au FCPA que si elle a véritablement réalisé un acte de corruption sur le territoire des États-Unis : il ne suffit pas qu'elle ait réalisé une transaction en dollars américains ou adressé un courriel transitant sur un serveur américain.

Il est donc nécessaire de relativiser l'extraterritorialité du droit américain. Comme l'a indiqué Maître Laurent Cohen-Tanugi, avocat au barreau de Paris, devant la commission d'enquête, « *en réalité, les entreprises concernées [par les poursuites américaines] ont souvent une activité importante aux États-Unis et sont*

(1) « *Racket américain et démission d'État : le dessous des cartes du rachat d'Alstom par General Electric* », centre français de recherche sur le renseignement, décembre 2014.

même parfois titulaires d'une licence gouvernementale ». D'après certains avocats, le courant jurisprudentiel américain actuel chercherait d'ailleurs à empêcher toute application extraterritoriale du FCPA au-delà des hypothèses expressément envisagées par le texte de loi.

ii. Des entreprises peu coopérantes avec la justice américaine

- *La méconnaissance du système de justice négocié*

Une des raisons expliquant les lourdes sanctions imposées aux entreprises françaises tient à leur méconnaissance du système de justice négociée américain, qui est davantage fondé sur la coopération que sur la résistance.

Les procédures de justice négociée en matière pénale aux États-Unis

Le *guilty plea* (plaider coupable), permet l'imposition d'une amende négociée avec reconnaissance de culpabilité, mais emporte toutes les conséquences d'une condamnation pénale. Il est souvent utilisé dans les affaires de corruption impliquant des personnes physiques. Le *deffered prosecution agreement* (DPA) et le *non-prosecution agreement* (NPA), privilégiés par les personnes morales, n'emportent, eux, pas de reconnaissance de culpabilité. Les poursuites sont suspendues dans le cas du DPA (ou ne sont pas engagées, dans le cas du NPA), en échange du paiement par la personne morale d'une pénalité financière, et le plus souvent, de la mise en place d'un programme de conformité sous la surveillance d'un moniteur externe à l'entreprise. Les entreprises sont fortement encouragées à coopérer avec les administrations compétentes. Le DoJ ou la SEC peuvent en effet conditionner le bénéfice d'une sanction minorée à la mise en œuvre ou l'amélioration du programme de conformité entre la date des faits et la date du règlement transactionnel, ce qui incite les entreprises à modifier rapidement leurs pratiques. Il s'agit donc bien d'une réelle « prime à la coopération ».

Depuis les débuts du FCPA, 75 % des défendeurs ont choisi de négocier avec le DOJ et 91 % l'ont fait avec la SEC. Les nouvelles orientations de la politique pénale américaine en matière de lutte contre la corruption définies à l'occasion de la 34^{ème} Conférence internationale sur la corruption, le 29 novembre 2017, semblent aller dans le sens d'un renforcement de l'incitation des entreprises à coopérer avec les autorités.

- *Une loi de blocage qui peut se révéler contre-productive*

Au-delà de cette méconnaissance du système de justice négocié, la loi de blocage française peut se révéler extrêmement contre-productive.

La loi du 26 juillet 1968 ⁽¹⁾ dite loi de blocage interdit à toute personne de demander, de rechercher ou de communiquer, des documents ou des renseignements tendant à la constitution de preuves à l'occasion de procédures judiciaires ou administratives étrangères, en dehors du cadre de la convention de La Haye du 18 mars 1970 qui organise l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale. Elle est assortie de sanctions pénales (six mois de prison et/ou 18 000 euros d'amende, pouvant être multipliée par cinq pour une personne morale).

Cette loi a été très peu appliquée. Seul l'article 1^{er} bis a donné lieu à une jurisprudence très limitée et une condamnation, unique, le 12 décembre 2007 ⁽²⁾. La menace constituée par la loi de blocage est jugée peu crédible par les autorités judiciaires étrangères, notamment américaines. Dans son arrêt « Aerospatiale » de 1987, la Cour suprême des États-Unis a indiqué que la loi de blocage « *ne privait pas une juridiction américaine du pouvoir d'ordonner à une partie soumise à sa juridiction de produire des preuves, même si cette production pourrait constituer une violation de la loi de blocage* ».

Une telle loi de blocage n'existe pas aux États-Unis si bien que souvent, comme l'ont confirmé au rapporteur de nombreux acteurs, notamment des cabinets avocats américains, le fait d'invoquer la loi de blocage pour refuser de transmettre des informations dans le cadre de poursuites judiciaires est considéré comme un prétexte légal abusif aux États-Unis et joue en défaveur de l'entreprise française.

iii. La France, encore faiblement impliquée dans la lutte anti-corruption

La France, pourtant signataire de la convention de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, fait l'objet de critiques récurrentes de la part de l'OCDE pour non mise en œuvre effective de la convention ⁽³⁾. On ne peut que constater le manque d'effectivité de la répression des faits de corruption transnationale en France. Aucune personne morale n'a été condamnée en France jusqu'à présent.

L'action de la France en matière de lutte contre la corruption est encore faible, et est perçue comme telle à l'étranger. Cela heurte une valeur américaine fondamentale qui est l'égalité des chances, ou plus exactement la promotion d'un « *level playing field* », c'est à dire un terrain de jeux mondial où toutes les entreprises sont à égalité. Les États-Unis n'hésitent donc pas à imposer de lourdes sanctions pour corruption aux entreprises françaises.

(1) Loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères.

(2) Chambre criminelle, 12 décembre 2007, n° 07-83.228.

(3) « France : rapport de suivi écrit de Phase 3 et recommandations », OCDE, décembre 2014.

On ne peut que regretter qu'une autre justice que la nôtre soit celle qui condamne nos propres entreprises pour leurs agissements répréhensibles. Le premier obstacle à ce que les États-Unis abandonnent leurs enquêtes au profit des procureurs français est bien la faiblesse du système français de lutte anti-corruption. M. Michel Sapin, ancien ministre, a ainsi indiqué que les procureurs américains l'avaient encouragé à porter des dispositions législatives pour mieux lutter contre la corruption transnationale « *dans l'espoir avoué de ne plus avoir à diligenter eux-mêmes les poursuites* ».

B. REVALORISER LA CRÉDIBILITÉ DE LA FRANCE EN TANT QU'AUTORITÉ DE MORALISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Le rapporteur considère qu'il est désormais indispensable d'avancer dans la réflexion et d'adopter une position offensive, non pas contre les États-Unis ou contre quelque pays que ce soit, mais contre la corruption qui constitue le vrai sujet de lutte. Il est également important de protéger l'image de nos grands groupes, qui peuvent ainsi montrer qu'ils acceptent de se plier à des règles de lutte contre la corruption.

1. Les attentes à l'égard de la France sont fortes

La France a procédé à d'importantes réformes d'organisation judiciaire et de procédure pénale en créant le parquet national financier en 2013 et en votant la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « loi Sapin 2 ». Néanmoins, il est nécessaire de renforcer nos moyens pour mettre effectivement en œuvre notre dispositif.

La loi Sapin 2 a constitué une avancée majeure, saluée à l'étranger. Les attentes sont désormais fortes à l'égard de la France.

a. La loi a renforcé le volet « prévention » de la lutte anticorruption.

La loi crée **l'Agence française anti-corruption (AFA)**. Cette agence, service à compétence nationale, rattachée au ministre de la justice et au ministre de l'action et des comptes publics, se substitue au Service central de prévention de la corruption (SCPC) dont elle reprend les missions, en plus des nouvelles qui lui ont été attribuées par la loi. Le rôle de l'AFA n'est que préventif mais n'en est pas moins primordial. Les missions de l'Agence sont les suivantes :

- élaborer des recommandations ;

- contrôler la mise en œuvre par une société de ses obligations de vigilance en matière de prévention et de détection de la corruption ou de trafic d'influence et, en cas de manquement, la sanctionner. Cette obligation concerne environ 1 570 groupes qui, au total, emploient 5,3 millions de salariés en France et qui doivent mettre en œuvre des procédures destinées à prévenir et détecter la

commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence⁽¹⁾ ;

– contrôler la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte pour prévenir et détecter les faits de corruption ;

– contrôler l'exécution par une société de la peine complémentaire de mise en conformité à la suite d'une condamnation pénale pour corruption ou trafic d'influence ;

– veiller au respect de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 dite « loi de blocage », en matière de corruption.

b. La loi a facilité la poursuite de faits de corruption.

Pour favoriser la poursuite de faits de corruption d'un agent public étranger, la loi a supprimé certaines conditions préalables qui existaient auparavant :

– la condition, pour toute poursuite judiciaire, d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle par le pays où les faits ont été commis ;

– la nécessité d'une plainte préalable du parquet : les poursuites peuvent désormais être engagées à la suite d'un dépôt de plainte avec constitution de parties civiles.

La loi a renforcé l'extraterritorialité des poursuites anti-corruption. Pour ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers, la loi française est désormais applicable « en toutes circonstances »⁽²⁾ aux infractions commises à l'étranger par un citoyen ou résidant français ou par une personne « exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français ».

Enfin, la loi a institué la convention judiciaire d'intérêt public, moyen rapide de règlement des affaires de corruption. Cette convention permet au Procureur de la République de proposer à une personne morale mise en cause pour certains délits d'atteinte à la probité de souscrire à des engagements, sous la forme d'une convention, avant toute mise en mouvement de l'action publique. La convention peut prévoir les obligations suivantes :

(1) La loi instaure un délit de trafic d'influence d'agent public étranger. Concrètement, il s'agit de sanctionner le fait, pour une personne physique ou morale, de rémunérer ou d'offrir des avantages à un intermédiaire exerçant une influence sur une personne dépositaire de l'autorité publique.

(2) Article 21 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

– le versement d’une « amende d’intérêt public » d’un montant proportionné aux avantages retirés des manquements, dans la limite de 30 % du chiffre d’affaires moyen annuel ;

– l’obligation de se soumettre à un programme de mise en conformité pour une durée maximale de trois ans sous le contrôle de l’Agence française anti-corruption, avec prise en charge par l’entreprise des frais d’expertise afférents au contrôle ;

– la réparation des dommages causés aux victimes lorsqu’elles sont identifiées.

La cour d’appel de Versailles a approuvé en février les deux premières conventions judiciaires d’intérêt public pour des faits de corruption, conclues par le tribunal de grande instance de Nanterre (Hauts-de-Seine) avec des fournisseurs d’EDF. Comme l’a souligné M. Michel Sapin, ancien ministre, « *il ne s’agit encore que de petits chiffres ⁽¹⁾ et de petites affaires, mais c’est un précédent* ». La France doit se montrer proactive en matière de lutte anticorruption.

2. Mais la France doit désormais renforcer ses moyens de lutte anti-corruption

Les effectifs dédiés à la poursuite des faits de corruption transnationale restent limités en France, en comparaison de ceux des pays qui ont une action plus efficace en matière de lutte contre la corruption.

– en France, **le Parquet national financier (PNF)** compte actuellement 16 magistrats spécialisés ⁽²⁾, qui traitent à la fois des dossiers liés à la corruption transnationale, à la fraude fiscale et à la délinquance économique, aucun n’étant exclusivement spécialisé dans la lutte contre la corruption transnationale. L’Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), en charge des enquêtes, comptait un effectif de 83 personnes au 1^{er} mars 2018 ⁽³⁾, en baisse de 13,5 % par rapport à juin 2014. Parmi ces 83 personnes, 4 sont membres de l’unité d’appui stratégique (UAS) laquelle « se consacre à l’amélioration du recueil du renseignement, sa centralisation, la mise en place d’une documentation opérationnelle, le lien avec les instances internationales, à l’analyse du phénomène criminel et à l’analyse criminelle » ⁽⁴⁾, 33 sont membres de la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF) et 43 sont membres de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) ;

(1) La société SET Environnement devra verser 800 000 euros (680 000 euros de restitution de profits indus et 120 000 euros de pénalité) et la société KW 2,710 millions d’euros.

(2) D’après le site economie.gouv.fr consulté le 29 mars 2018.

(3) Données transmises par la direction générale de la police nationale.

(4) DUFAY C., « La première année de l’Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales », *La revue du GRASCO* n° 11, janvier 2015,

– au Royaume-Uni, le **Serious Fraud Office** (SFO), qui assume à la fois des fonctions de prévention de la corruption, d'enquête et de poursuites, sur un périmètre de compétence comparable à celui du PNF/OCLCIFI, comptait 400 employés sur l'année 2016-2017⁽¹⁾, auxquels peuvent s'ajouter des travailleurs temporaires. Outre ces moyens humains, le SFO a la capacité de demander une enveloppe budgétaire supplémentaire pour réaliser les enquêtes qu'il considère importantes. D'ailleurs, le travail d'investigation, qui peut se révéler être considérable, est effectué par les cabinets d'avocats rémunérés par les entreprises qui font l'objet des poursuites, et n'est donc pas à la charge financière du SFO ;

– aux États-Unis, la « **Fraud Section** » du **Department of Justice** (DoJ), équivalent du PNF, comptait, en 2015, 159 procureurs, 20 personnels supports et 130 personnels contractuels⁽²⁾. La section spécifiquement dédiée à la lutte contre la corruption transnationale dans le cadre du FCPA (FCPA Unit) comprenait 29 procureurs et superviseurs. Outre ces moyens humains, le DoJ a d'importants moyens budgétaires, notamment parce qu'il conserve, pour son propre fonctionnement, le montant des amendes perçues. L'« **International Corruption Unit** » (ICU) du FBI, spécifiquement chargée de conduire les enquêtes dans le cadre du FCPA, comprenait, en 2015, 30 agents dédiés à ces enquêtes, et a annoncé depuis lors la création de trois nouvelles brigades spécialisées basées à New York, Los Angeles et Washington ;

– en Espagne, le **Parquet national anti-corruption et criminalité organisée**, créé en 1995, est l'organe du système judiciaire espagnol qui enquête sur les délits économiques ou autres liés au phénomène de la corruption. Il compte près de 120 collaborateurs⁽³⁾ ;

– en Italie, aux côtés de la police nationale (*Polizia dello Stato*) et du corps des *Carabinieri* (gendarmes), existe un troisième corps de police, sans équivalent en France, constitué de militaires, appelée la **Guardia di Finanza** rattachée au ministère de l'économie et des finances. Cette structure exerce deux types de missions : une mission administrative (elle effectue contrôles fiscaux dans les entreprises notamment) et une mission de police judiciaire (elle mène des enquêtes en matière économique et financière lorsqu'elle en est saisie par le parquet, ses agents ayant la qualité d'officier de police judiciaire. Elle compte 60 000 agents⁽⁴⁾ et dispose de moyens aériens et maritimes importants ;

(1) D'après les données fournies par l'ambassade de France au Royaume-Uni.

(2) D'après le rapport précité de l'IGF.

(3) D'après les données fournies par l'ambassade de France en Espagne.

(4) D'après les données fournies par l'ambassade de France en Italie.

– au Canada, la mise en œuvre de la loi sur la corruption d’agents publics étrangers (loi LCAPE de 1999) est confiée au **Groupe de lutte contre la corruption internationale** (GLCI) qui compte deux équipes de sept personnes, basées à Ottawa et à Calgary ⁽¹⁾. Le Canada a procédé à la refonte des services du GLCI en 2013. Le GLCI d’Ottawa, renommé Division nationale, a été intégré à la Section des enquêtes de nature délicates et internationales (115 personnes, 4 équipes d’enquête, 1 force d’intervention rapide). Le GLCI de Calgary a été intégré aux quatre équipes d’enquête de la Police fédérale (130 personnes). Un poste d’expert pour les questions de corruption internationale a par ailleurs été créé au sein du service des poursuites pénales du Canada (SPPC) afin de favoriser les synergies de compétences avec la Gendarmerie Royale du Canada (GRC).

Votre rapporteur insiste aussi sur l’importance de traiter ces sujets également au niveau européen. Il faudra réfléchir, dans les années qui viennent, à un dispositif extraterritorial de niveau européen, dans le cadre des compétences qui seront confiées au procureur européen s’agissant des infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers de l’Union.

C. METTRE PLEINEMENT EN ŒUVRE LA LOI SAPIN 2 ET COOPÉRER DAVANTAGE AVEC LES AUTORITÉS JUDICIAIRES ÉTRANGÈRES

1. Mettre pleinement en œuvre la loi Sapin 2

L’effectivité de la lutte contre la corruption transnationale dépend avant tout des moyens budgétaires et humains qui y seront consacrés, tant sur le volet de la prévention que sur celui de la corruption.

a. Volet préventif de la lutte anti-corruption

Il est trop tôt pour évaluer pleinement l’application de la loi Sapin 2. Il ne faut donc absolument privilégier la stabilité de ce texte législatif. Comme l’a indiqué M. Michel Sapin, ancien ministre, « *les entreprises se sont saisies de ce sujet à bras-le-corps ; elles ont besoin de temps, de même que leurs conseils* » pour s’approprier cette loi.

Sans modifier ce qui a été voté fin 2016, le rapporteur estime néanmoins possible de renforcer, dès à présent, à la marge, la portée extraterritoriale de la loi.

L’obligation de vigilance ne concerne aujourd’hui que les sociétés employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France et dont l’effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d’affaires ou le chiffre d’affaires consolidé est supérieur à 100 millions d’euros. Le directeur de l’agence, M. Charles Duchaine, directeur de l’AFA, a regretté que « *cela met[te] à l’abri les groupes étrangers détenteurs de filiales sur le territoire national* » mais qui n’ont

(1) D’après les données fournies par l’ambassade de France au Canada.

pas leur siège social en France. Il souhaiterait que l'obligation de vigilance soit étendue à ces entreprises. Le rapporteur reprend à son compte cette préconisation.

Accroître le rôle de l'Agence française anti-corruption (AFA) en modifiant l'article 17 de la loi Sapin 2 pour permettre à l'AFA de contrôler les entités étrangères même si le siège de la société mère n'est pas situé en France.

b. Volet répressif de la lutte anti-corruption

La France doit mettre en œuvre contre ses propres entreprises et les entreprises étrangères opérant sur son sol des procédures anti-corruption qui, d'une part, obéissent à un calendrier comparable à celui des autres autorités et, d'autre part, se traduisent par des amendes de niveau comparable à ce qui est pratiqué ailleurs.

La priorité est bien de renforcer les moyens humains et financiers de lutte anti-corruption. Malheureusement, le renforcement des moyens alloués à la justice française n'est pas une problématique nouvelle : *« quant à la justice française, l'évolution de ses moyens est certainement nécessaire. Mais, lorsque j'étais ministre de la Justice, en 1991, c'était déjà le cas »* a ainsi indiqué M. Michel Sapin.

Le rapporteur estime donc qu'il pourrait être pertinent de réfléchir à mettre en place un dispositif similaire à celui existant dans les pays anglo-saxons : les investigations pourraient se faire aux frais des entreprises soumises aux poursuites et le PNF pourrait conserver le montant des amendes infligées.

Accroître les moyens d'enquête pour permettre à la France d'être crédible en tant qu'autorité de poursuite en matière d'anti-corruption.

Renforcer les moyens alloués au Parquet National Financier (PNF).

Permettre, éventuellement, au PNF de conserver, dans son budget, le montant des amendes infligées.

Faire éventuellement réaliser les investigations en matière d'anti-corruption aux frais des entreprises soumises aux poursuites, proportionnellement à leur chiffre d'affaires.

c. Transparence des représentants d'intérêt

La transparence des représentants d'intérêt est une question cruciale pour la moralisation de la vie publique. Destinée à prévenir les risques de conflits d'intérêts et, plus largement, de corruption ou de fraude entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, la loi Sapin 2 impose la mise en place d'un répertoire des représentants d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

La définition du représentant d'intérêt dans la loi Sapin 2

Aux termes de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 modifiée par la loi Sapin 2, sont des représentants d'intérêts les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle ou commerciale, les chambres consulaires, les chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers..., dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité régulière ou principale d'influer sur la décision publique, notamment le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire.

Outre la qualité de personne morale (ou de personne physique qui exerce à titre individuel une activité professionnelle répondant aux mêmes conditions), la notion de représentants d'intérêts suppose un lien causal, celui « d'entrer en communication » avec :

- un membre du gouvernement ou un membre de cabinet ministériel ;
- un député, un sénateur, un collaborateur du président des assemblées, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ;
- un collaborateur du président de la République ;
- un directeur général, le secrétaire général ou leur adjoint ou un membre d'une autorité administrative ou publique indépendante ;
- une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres ;
- une personne titulaire d'une fonction ou d'un mandat de président de conseils régionaux, départementaux, de communes ou d'EPCI de plus de 20 000 habitants, de représentants de collectivités territoriales (à compter du seuil de collectivités de plus de 100 000 habitants pour les conseillers municipaux ou d'EPCI) ou de directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales ;
- un agent public occupant un emploi justifiant une déclaration de situation patrimoniale.

Sont en revanche exclus de la définition des représentants d'intérêts :

- les élus dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires et les organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs dans le cadre de la négociation sociale ;
- les associations à objet culturel dans leurs relations avec le ministère des cultes ;
- les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

Le décret d'application du 9 mai 2017 ⁽¹⁾ définit le rythme, les modalités et les conditions de communication des informations transmises à la HATVP ainsi que les obligations des représentants d'intérêts. **Or, ce décret, dans son article premier, fait en réalité sortir du jeu économique d'influence les acteurs effectuant moins de dix « entrées en relations » par an, ou ne se consacrant qu'à mi-temps à la représentation d'intérêt.** Certains acteurs, notamment certains banquiers d'affaires, n'ont donc pas à respecter les obligations qui sont celles des représentants d'intérêts alors même qu'ils peuvent, dans certains cas,

(1) Décret n° 2017-867, 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts : JO 10 mai 2017, texte n° 46.

être légitimement considérés comme tels. Cela nuit à la transparence de la vie publique et économique, et notamment à la transparence de la procédure de filtrage des investissements étrangers.

Élargir la définition du représentant d'intérêt figurant à l'article 1^{er} du décret n° 2017-867, dans le respect de l'article 25 de la loi Sapin 2 et sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

2. Coopérer davantage avec les autorités judiciaires étrangères, notamment américaines

a. Se mettre en position de coopérer avec les juridictions les plus actives en matière d'anticorruption

Les législations nationales anticorruption sont mises en œuvre dans un contexte multi-juridictionnel puisque sont concernés, au minimum, l'État de l'entreprise corruptrice et l'État où sont réalisés les paiements illicites. L'idéal serait d'aboutir, à terme, à un partage des dossiers entre autorités nationales, selon le principe du « *non bis in idem* »⁽¹⁾, qui interdit non seulement de punir mais aussi de poursuivre une personne plusieurs fois pour les mêmes faits.

Or, même si l'on peut observer quelques signes d'évolution vers une application transnationale du principe non bis in idem, de nombreux pays ne reconnaissent pas juridiquement ce principe. Le droit américain est silencieux sur la question de la coordination des poursuites. La Convention OCDE de 1997, dans son article 4, invite à la coopération interétatique et à la mise en œuvre pragmatique et concertée de la règle *non bis in idem*, en disposant que « *lorsque plusieurs parties ont compétence à l'égard d'une infraction présumée visée dans la présente convention, les parties concernées se concertent, à la demande de l'une d'entre elles, afin de décider quelle est celle qui est la mieux à même d'exercer les poursuites* ». Comme le souligne le rapport sur l'extraterritorialité de la législation américaine de M. Pierre Lellouche et Mme Karine Berger⁽²⁾, ce droit reconnu par la convention OCDE est, en fait, un argument que pourraient utiliser les gouvernements européens pour combattre l'unilatéralisme de l'application de la loi FCPA en exigeant, au cas par cas, une concertation avec les autorités américaines en cas de poursuites contre leurs entreprises.

Le rapporteur insiste donc sur l'importance de renforcer la coopération avec les autres autorités judiciaires, notamment américaines, d'autant plus que ces dernières semblent faire prêtes à faire davantage confiance à d'autres autorités

(1) La règle « *non bis in idem* » (ou « *ne bis in idem* ») est un principe classique de la procédure pénale, déjà connu du droit romain, d'après lequel nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement (une seconde fois) à raison des mêmes faits.

(2) Rapport d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine de M. Pierre Lellouche et Mme Karine Berger, octobre 2016.

nationales⁽¹⁾, comme l'illustrent plusieurs affaires récentes. Dans l'affaire SBM Offshore, suite à l'accord entre ce groupe et les autorités néerlandaises en novembre 2014, le ministère de la justice américain a, dès le lendemain de l'annonce publique, abandonné des poursuites engagées en 2012. Dans l'affaire Odebrecht-Braskem, les autorités américaines, brésiliennes et suisses ont coopéré ensemble pour imposer le paiement de 3,5 milliards de dollars à l'entreprise corrompue. De même, mi-janvier 2017, était annoncé le paiement de 800 millions de dollars par Rolls-Royce aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Brésil. Plus la France démontrera sa capacité et sa détermination à poursuivre et sanctionner elle-même la corruption transnationale, plus elle sera en bonne position pour coopérer avec les juridictions les plus actives à cet égard.

Renforcer la coopération avec les autres autorités judiciaires, notamment américaines, en matière de lutte anti-corruption

b. Réformer la loi de blocage

La loi du 26 juillet 1968 dite loi de blocage⁽²⁾ est ancienne. Elle a été adoptée en 1968 en réaction aux enquêtes des autorités de la concurrence américaines et à la pratique extensive de la procédure de *discovery*. Elle était limitée à son origine au seul domaine du transport maritime. Dans les années 1970, de nombreuses sociétés françaises, et notamment des compagnies aériennes, se sont trouvées mises en cause dans des procédures conduites par les autorités américaines de concurrence. La loi de blocage a donc été étendue en 1980 à l'ensemble des activités économiques. Cette loi n'a pas été modifiée depuis, trouve peu à s'appliquer et a des effets contre-productifs. La question de sa réforme se pose avec une certaine acuité. **Il est nécessaire de mieux préciser l'objet de cette loi qui n'est pas, comme son nom pourrait le laisser indiquer, de bloquer toute information mais de canaliser la transmission des informations d'ordre économique, technique et financier aux autorités étrangères dans le cadre des conventions internationales existantes, à savoir la convention de La Haye ou la convention d'entraide franco-américaine en matière pénale.** Le rapporteur insiste sur l'importance que présente l'utilisation du canal des conventions internationales pour la transmission de renseignements aux autorités publiques étrangères.

(1) Selon les observateurs que le rapporteur a pu rencontrer aux États-Unis, cela s'expliquerait notamment par le besoin qu'ont les États-Unis d'être aidés par les pays dans lesquels se trouvent les personnes physiques (dirigeants ou employés) des entreprises poursuivies. Un recentrage en matière de poursuites anti-corruption s'est en effet récemment opéré et les responsabilités individuelles sont de plus en plus recherchées.

(2) Loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères.

Canaliser la transmission des informations d'ordre économique, technique et financier aux autorités étrangères dans le cadre des conventions internationales existantes, à savoir la convention de La Haye ou des conventions d'entraide en matière pénale.

Il ne paraît pas pertinent de renforcer les sanctions pénales en cas de non-respect de la loi de blocage. Comme la bien indiqué M. Charles Duchaine, président de l'Agence française anti-corruption auditionné par la commission d'enquête, cela a peu de chance d'avoir une quelconque efficacité : *« en réalité, les entreprises sont dans une situation extrêmement délicate pour venir nous révéler les choses : pire qu'une amende ou une sanction pénale, elles jouent leur capacité à exercer leur activité sur le territoire américain ou même une zone plus vaste. En s'opposant aux procédures proposées par certains pays, elles risquent de perdre leur licence d'exploitation. Dans ces conditions, je ne suis pas certain que même des peines d'emprisonnement ou d'amende très lourdes les inciteraient à venir nous expliquer qu'elles font l'objet – ou qu'elles vont faire l'objet – d'une procédure et qu'elles souhaiteraient que l'on intervienne pour les protéger »*. Il est peu probable que la Cour suprême américaine revienne sur son arrêt « Aérospatiale » de 1987. Les entreprises françaises se trouveront sans doute donc face au même dilemme : risquer des sanctions pénales en France si elles communiquent les renseignements requis en violation de la loi de blocage, ou s'exposer à des mesures de rétorsion aux États-Unis si elles s'y refusent.

La question de l'opportunité de supprimer la loi de blocage s'est posée au cours des auditions menées par la commission d'enquête.

Le code pénal ⁽¹⁾ punit, en effet, d'ores et déjà le fait de livrer ou rendre accessible à une puissance étrangère tout renseignement ou documents de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation.

Le rapporteur n'est néanmoins pas favorable à une suppression de la loi de blocage qui peut prouver son utilité dans le cadre des négociations avec les autorités judiciaires étrangères. Selon Maître Astrid Mignon-Colombet auditionnée par la commission d'enquête, la loi de blocage est un instrument juridique permettant, dans le cadre des discussions préalables à la signature d'une transaction, de peser dans la négociation et de demander à l'autorité étrangère de formaliser ses demandes sous les conventions internationales applicables. Si le succès est *« variable selon les dossiers, toujours est-il que l'on aboutit parfois à*

(1) L'article 411-5 du code pénal punit de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait d'entretenir des intelligences avec une puissance étrangère, lorsqu'il est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. L'article 410-1 énumère les éléments qui constituent les intérêts fondamentaux de la Nation. On y trouve « son indépendance » mais aussi « des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique ».

L'article 411-6 du code pénal punit de quinze ans de détention criminelle et de 225 000 euros d'amende, le fait de livrer ou rendre accessible à une puissance étrangère tout renseignement ou documents de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. L'article 411-8 du code pénal punit de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende, le fait d'exercer, pour le compte d'une puissance étrangère, une activité ayant pour but l'obtention ou la livraison de pareils renseignements ou documents.

des solutions concrètes, dès lors que l'on présente aux autorités américaines une interprétation constructive de la loi et une solution constructive en matière de délais de transmission ». Ainsi, cette loi a trouvé à s'appliquer lors de la fusion entre Alcatel et Lucent en 2006 comme nous l'a indiqué Maître Laurent Cohen-Tanugi, qui était alors moniteur d'Alcatel. Le service central de prévention de la corruption (SCPC), prédécesseur de l'Agence anticorruption (AFA) recevait ses rapports qui « *étaient examinés par un comité interministériel regroupant notamment la Chancellerie, Bercy et le Quai d'Orsay. Après examen de leur conformité à la loi de blocage ainsi qu'à d'autres dispositions du droit français telles que la loi sur les données personnelles ou le droit du travail, les rapports étaient transmis par les autorités françaises aux autorités américaines* ».

La loi Sapin 2 a d'ailleurs confié à l'Agence Française Anticorruption (AFA) la mission de veiller, à la demande du Premier Ministre, au respect de la loi de blocage « *dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères imposant à une société dont le siège est situé sur le territoire français une obligation de se soumettre à une procédure de mise en conformité de ses procédures internes de prévention et de détection de la corruption* ».

Le directeur de l'AFA a mis en place un processus désormais mieux structuré et donnant lieu à des convocations régulières concernant l'examen préalable aux éventuelles communications de documents requis dans le cadre d'un *monitoring* étranger. Cet exercice collectif réunit, sous son autorité, la direction générale du Trésor, le Service de l'information stratégique et à la sécurité économiques (SISSE) et la direction des Affaires criminelles et des Grâces.

Le rapporteur préconise d'identifier clairement les informations réellement sensibles dont la transmission à des autorités étrangères doit être exclue ou restreinte.

Cette préconisation était celle du groupe de travail mis en place en 2009 et présidé par M. Claude Mathon, avocat général à la Cour de cassation ⁽¹⁾. Elle a ensuite été reprise en 2012 par la proposition de loi Carayon sur le secret des affaires ⁽²⁾ qui entendait réformer la loi de blocage en limitant son application aux seules informations protégées par le secret des affaires. Elle a depuis été abandonnée.

Le caractère très général des dispositions actuelles de la loi de blocage peut en effet empêcher les entreprises et les personnes physiques françaises impliquées dans des procédures étrangères de se défendre efficacement. La restreindre au secret des affaires permettrait d'en préciser la portée, d'autant plus que l'Assemblée nationale a adopté en première lecture le 28 mars dernier la

(1) *La protection du Secret des Affaires : Enjeux et propositions. Rapport du groupe de travail présidé par M. Claude Mathon, avocat général à la Cour de Cassation – 17 avril 2009.*

(2) *Proposition de loi visant à sanctionner la violation du secret des affaires enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2011.*

proposition de loi « secret des affaires » ⁽¹⁾, transposant la directive européenne du même nom et visant à assurer une protection adéquate aux savoir-faire et d'informations, qui vont des connaissances technologiques aux données commerciales telles que les informations relatives aux clients et aux fournisseurs, les plans d'affaires ou les études et stratégies de marché.

Identifier clairement les informations réellement sensibles dont la transmission à des autorités étrangères doit être exclue ou restreinte dans le cadre d'une réforme de la loi de blocage de 1968.

IX. RENFORCER L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

L'intelligence économique est l'ensemble des activités coordonnées de collecte, de traitement et de diffusion de l'information utile aux acteurs économiques. Elle englobe la surveillance d'entreprises concurrentes tout comme les démarches d'influence économique de la France. Ces activités visent à préserver ou à améliorer les atouts compétitifs des entreprises. On notera, à cet égard, que les anglo-saxons utilisent le terme de « *competitive intelligence* » ⁽²⁾.

Selon Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique entre 2013 et 2015 ⁽³⁾, l'intelligence économique comporte trois axes indissociables :

Volet	Contenu
Veille et anticipation	Comprendre son environnement extérieur et ses concurrents, puis en identifier les forces et les faiblesses par des moyens légaux. Détecter des menaces potentielles ou avérées.
Sécurisation	Analyser ses propres vulnérabilités face aux menaces préalablement identifiées et mettre en place les mesures de protection nécessaires.
Influence	Agir directement sur l'environnement extérieur en s'efforçant, par exemple, de convaincre les organismes internationaux d'adapter les règles du jeu à ses propres besoins.

(1) Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

(2) À l'instar, par exemple, de la SCIP (Strategic and Competitive Intelligence Professionals), association fondée en 1986 afin de promouvoir les enjeux et les outils de l'intelligence économique auprès de « l'industrie, des universités et des administrations publiques ».

(3) Audition par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la candidature de la France à l'exposition universelle de 2025 (28 mai 2014).

A. LA GOUVERNANCE DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE EST ACTUELLEMENT TROP RESTRICTIVE

1. La montée en puissance progressive d'un dispositif coordonné d'intelligence économique au sein des services de l'État

Le terme même « d'intelligence économique » traduit les difficultés que l'État a pu rencontrer dans l'histoire récente pour appréhender cette notion et organiser un dispositif de pilotage efficace.

Les capacités déployées par l'État en matière de renseignement se concentraient historiquement autour des enjeux de **sécurité intérieure** et de **protection du territoire**. Les problèmes économiques n'étaient qu'un des aspects de la dimension « sécuritaire » du renseignement, comme l'illustrent les missions allouées aux « *commissaires spéciaux* » de police, ancêtres des Renseignements généraux, par le décret impérial du 25 mars 1811 contenant règlement sur l'organisation de la police : la surveillance du « *commerce* » est placée aux côtés de celle de la « *conscription* » et de « *l'esprit public des habitants* ».

Même aujourd'hui, les dispositions législatives et réglementaires concentrent l'effort de renseignement sur ses objectifs traditionnels. Le code de la sécurité intérieure, en son article L. 811-1, lie la politique publique de renseignement à la « *stratégie de sécurité nationale* » et à la « *défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* » et liste, en son article R. 811-1, les services de la communauté du renseignement, **qui relèvent tous de services militaires, policiers ou, tout au moins, répressifs** ⁽¹⁾.

En ce sens, il n'est guère surprenant que la prise de conscience de la nécessité de collecter, d'analyser et de diffuser du renseignement aux seules fins économiques, c'est-à-dire pour aider des entreprises à se protéger de concurrents étrangers et à se développer sur les marchés internationaux, se soit effectuée au travers d'une terminologie spécifique.

Le rapport de M. Henri Martre (février 1994), acte fondateur d'une doctrine opérationnelle française de l'intelligence économique, insiste, dans sa définition de « l'intelligence économique » sur la nécessité d'un **dispositif coordonné** et le **recours à des méthodes légales** de collecte du renseignement, de façon à distinguer la notion de l'espionnage économique : « *on ne voulait pas, en France, utiliser le terme "renseignement" à cause de ses connotations policières ou militaires, ni le terme "intelligence", car, si dans la culture française, il exprime uniquement la capacité de comprendre, dans les pays anglo-saxons, il fait référence aussi à la notion d'espionnage* ⁽²⁾. ».

(1) La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement militaire, la direction du renseignement et de sécurité de la défense, (DRSD), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service à compétence nationale dénommé "traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins" (Tracfin).

(2) Chapitre II, partie 1.2 (page 58) du rapport Martre.

Avant d'être formalisés par Mme Revel (cf. *supra*), les volets de l'intelligence économique ont été identifiés dès 2003 par le député du Tarn Bernard Carayon dans un rapport au Premier ministre ⁽¹⁾ :

– la promotion d'une « *sécurité économique active* » par l'identification plus précise des besoins des acteurs et la meilleure compréhension par les administrations publiques et les entreprises de leurs enjeux respectifs ;

– la valorisation du partage d'informations et la mise en place de dispositifs de formation plus opérationnels ;

– le renforcement d'une « *politique d'influence* » consistant à peser sur les organisations internationales où s'élaborent les règles juridiques et les normes qui s'imposent aux entreprises.

Ces différentes réflexions conduisent les autorités de l'État à mettre en place, dès la fin de l'année 2003, un premier dispositif de coordination de l'information expressément dédié à l'intelligence économique.

Un poste de « Haut responsable chargé de l'intelligence économique » placé sous l'autorité du secrétaire général de la défense nationale (SGDN) est créé par le décret n° 2003-1230 du 22 décembre 2003. Son rôle reste, à cette époque, limité à la « synthèse » et à la « diffusion » de l'information rassemblée par les services. Il est, surtout, chargé d'effectuer des propositions visant au « renforcement des capacités nationales dans ce domaine ».

Le titulaire du poste choisi en 2003 (M. Alain Juillet) disposait d'une forte légitimité dans le domaine de l'intelligence économique : il avait, en effet, exercé des fonctions opérationnelles dans les services de renseignement ⁽²⁾ et dirigé dans sa carrière plusieurs grands groupes français de l'industrie agro-alimentaire et des spiritueux ⁽³⁾.

Après le départ de M. Juillet en 2009, le Haut responsable devient un « délégué interministériel » rattaché d'abord au ministre de l'Économie ⁽⁴⁾ puis au Premier ministre ⁽⁵⁾. M. Olivier Buquen, ancien cadre dirigeant d'entreprises, occupe le poste entre 2009 et 2013. M^{me} Claude Revel, spécialiste de l'intelligence économique dans le secteur privé ⁽⁶⁾, lui succède en 2013.

(1) *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale* (janvier 2003).

(2) *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale* (janvier 2003).

(3) Pernod-Ricard, Suchard, Union laitière normande, etc.

(4) Décret n° 2009-112 du 17 septembre 2009.

(5) Décret n° 2013-759 du 22 août 2013.

(6) Mme Revel a, dès 1988, mis en place un Observatoire du marché international de la construction (OBSIC) pour les entreprises du bâtiment. Elle a dirigé entre 2003 et 2013 son propre cabinet de conseil en intelligence économique (Iris Action).

Dès 2009⁽¹⁾, les missions du délégué interministériel reprennent intégralement **les trois volets constitutifs de l'intelligence économique** :

– « *collecte, synthèse et diffusion* » de l'information stratégique et « *veille* » des risques et menaces susceptibles d'affecter les entreprises des secteurs jugés stratégiques ;

– actions de prévention des risques et menaces préalablement identifiés et coordination de la mise en place des « *mesures de protection* » des entreprises sensibles ;

– stratégie de « *normalisation et de réglementation* » internationales lorsque celles-ci ont une influence sur la compétitivité des entreprises.

En 2013, son champ d'intervention s'étend au-delà des ministères répressifs ou économiques et financiers pour intégrer les ministères chargés de « *l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'agriculture, du développement durable, de l'énergie et de la justice* »⁽²⁾.

Avant sa réforme en 2016, la délégation interministérielle à l'intelligence économique (DI2E) apparaissait comme l'aboutissement du processus, engagé dans les années 1990, de constitution d'un dispositif coordonné de collecte et d'analyse du renseignement au service des entreprises, et non de la seule sécurité du territoire.

2. La logique essentiellement défensive de l'architecture nationale d'intelligence économique mise en place en 2016

Au sein de l'appareil d'État, les services du (ou des) ministère(s) chargé(s) de l'économie et des finances ont, dès les années 2000, renforcé leurs moyens en matière d'intelligence économique.

Un « *coordinateur ministériel à l'intelligence économique* » est nommé dès 2006 au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et ses missions sont précisées par une circulaire du 21 mars 2007⁽³⁾. Cette circulaire alloue au coordinateur national un réseau de « *chargés de mission régionaux* » à l'intelligence économique (CRIE), aujourd'hui placés au sein du pôle 3E⁽⁴⁾ des directions régionales des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ces CRIE peuvent eux-mêmes s'appuyer sur l'ensemble des services déconcentrés du ministère, notamment ceux en contact avec les entreprises⁽⁵⁾.

(1) Ces missions sont confirmées dans le décret n° 2013-759 précité.

(2) Comité réuni par le Premier ministre en application de l'article 2 du décret n° 2013-759 précité.

(3) JORF n° 108 du 10 mai 2007, page 8265.

(4) Entreprises, emploi, économie.

(5) On y trouve, notamment, les directions régionales des douanes et droits indirects, qui font également partie de la communauté française du renseignement.

En ce sens, la réforme du dispositif national d'intelligence économique intervenue en 2016 se justifiait par la volonté de confier le pilotage des opérations aux services les plus en pointe dans ce domaine.

Le décret n° 2016-66 du 29 janvier 2016 met fin à la DI2E précitée et la remplace par un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE). Le CISSE dirige un service à compétence nationale dédié à « *l'information stratégique et à la sécurité économiques* » (SISSE) et chargé :

- d'identifier les secteurs, les technologies et les entreprises relevant des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la France et de centraliser les informations stratégiques les concernant ;

- de concourir à l'élaboration de la position du Gouvernement en matière d'investissements étrangers ;

- d'informer les autorités de l'État sur les personnes, entreprises et organismes présentant un intérêt ou représentant une menace pour les intérêts précités ;

- de veiller à la bonne application de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 (dite « loi de blocage ») relative à la non-diffusion d'informations sensibles à des autorités étrangères.

L'action du SISSE s'inscrit dans le cadre d'orientations fixées par le Premier ministre sur proposition d'un comité directeur au large champ interministériel ⁽¹⁾ même si le CISSE est placé auprès du seul ministre chargé de l'économie.

Au cours de son audition par la commission d'enquête, qui s'est tenue le 15 février 2018, l'ancien CISSE, M. Jean-Baptiste Carpentier, justifie le choix du Gouvernement, en 2016, d'implanter l'intelligence économique au sein des administrations financières : « *Pour être efficaces, nous devons être placés dans l'état-major économique du pays. Sans proximité avec lui, nous ne remplirons pas nos objectifs, car nous serons nécessairement hors sol* ».

Si le rapporteur approuve également ce choix, il regrette néanmoins qu'il se soit effectué au prix d'un rétrécissement du champ d'intervention du dispositif de pilotage de l'intelligence économique.

Ainsi les missions du SISSE sont-elles principalement défensives. Elles consistent en priorité à identifier des menaces visant des entreprises ou des secteurs économiques stratégiques, à en informer les autorités de l'État et à

(1) On y trouve des représentants des ministres chargés des affaires étrangères, du développement durable, de l'énergie et des transports, de la recherche, des finances, de la défense, de l'intérieur, de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture, de la santé et du numérique (article 5 du décret n° 2016-66 précité).

contribuer à la mise en œuvre de dispositifs de protection existants (procédure IEF, loi dite de « blocage ») ⁽¹⁾.

Or, l'intelligence économique ne saurait se réduire à son seul volet de sécurisation des entreprises stratégiques. Les fonctions de veille et d'anticipation doivent être également mise au service d'une expansion « offensive » des entreprises française à l'étranger, comme l'ont rappelé MM. Alain Juillet et Éric Delbecq ⁽²⁾ dans leur audition commune du 21 février 2018. Pour M. Juillet, « *il faut [...] que l'État, sans se substituer aux entreprises, mette à leur disposition les informations nécessaires sur la zone où elles sont susceptibles de s'implanter.* ».

Cela suppose, par exemple, d'informer une entreprise souhaitant souscrire à un appel d'offres à l'étranger du contexte éventuel de corruption entourant les procédures d'attribution dans cet État.

Dans le décret n° 2016-66 précité fixant les attributions du SISSE, aucune disposition précise ne figure sur le thème de l'accompagnement offensif des entreprises.

La « *promotion* » des « *intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation* » rentre, certes, dans le champ de compétences du CISSE, mais les domaines d'intervention expressément cités par le décret ont trait, soit aux stratégies d'influence sur les normes internationales, soit à la « *protection* » du patrimoine matériel ou immatériel, soit à la « *défense* » de la souveraineté numérique. Même le volet consacré aux stratégies d'influence apparaît peu valorisé dans la nouvelle architecture. Le CISSE est simplement « *associé* » à la définition et à la mise en œuvre des stratégies de normalisation ayant une influence « *directe* » sur les intérêts stratégiques de la Nation ⁽³⁾.

Le rapporteur déplore donc que l'architecture mise en place en 2016 n'évoque plus véritablement l'intelligence économique dans toutes ses composantes ⁽⁴⁾ mais se concentre essentiellement sur les enjeux de « sécurité économique ».

3. Les faiblesses de l'intelligence économique territoriale :

Les services nationaux ne sont pas les seuls acteurs susceptibles d'être intéressés par les enjeux de l'intelligence économique. Le prisme national a pour effet de concentrer l'action de l'État sur les grandes entreprises, voire les multinationales françaises, alors que le tissu des entreprises de taille plus réduite est, lui aussi, concerné par la concurrence internationale et peut être affecté par des investissements étrangers.

(1) La liste précitée des missions du SISSE figure à l'article 4 du décret n° 2016-66.

(2) M. Delbecq chef du pôle Intelligence économique de l'institut pour la formation des élus territoriaux (IFET) a, notamment, publié L'intelligence économique pour les nuls en 2015.

(3) Article 2 du décret n° 2016-66 précité.

(4) Le terme même d'intelligence économique a disparu.

On rappellera, tout d'abord, que, selon Bpifrance ⁽¹⁾, la France comptait, à la fin de l'année 2015, 3,82 millions d'entreprises dans le secteur marchand non agricole se répartissant en quatre grandes catégories :

- 287 grandes entreprises ;
- 5 763 entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;
- 3,81 millions de petites et moyennes entreprises (PME), dont 3,67 millions de microentreprises ⁽²⁾.

Dans cet ensemble, les PME concentrent près de la moitié (48 %) des effectifs salariés en France (équivalents temps plein) et 43 % de la valeur ajoutée constatée (hors taxe) sur l'ensemble du territoire national. Les ETI regroupent, pour leur part, environ le quart (26 %) des effectifs et de la valeur ajoutée totale.

Ce tissu d'entreprises est loin d'être exclu de toute ouverture à l'international : les ETI affichent un taux d'exportation ⁽³⁾ de 20 %, soit un niveau proche de celui des grandes entreprises (26 %). Selon l'INSEE ⁽⁴⁾, elles représentent la moitié de l'emploi en France des firmes multinationales étrangères, lui-même évalué à 11 % du total des effectifs des entreprises présentes sur le sol français. **Or, 49 % des effectifs des ETI contrôlées par une multinationale étrangère relèvent de l'industrie ⁽⁵⁾.**

L'enquête participative menée en mars 2018 par la commission d'enquête sur le thème « Fiers de nos industries » ⁽⁶⁾ a montré qu'au-delà des grands groupes, de multiples entreprises de taille plus réduite peuvent être considérées comme des « pépites » susceptibles d'intéresser des investisseurs étrangers et, dès lors, mériteraient d'être plus fortement accompagnées dans leur développement sur les marchés internationaux. Sur les 64 « pépites » industrielles identifiées, qui se répartissaient sur 50 villes différentes, seules 9 d'entre elles (14 %) étaient des entreprises de plus de 500 salariés. **42 de ces « pépites » (57 %) regroupaient moins de 50 salariés.**

Ces entreprises sont, malheureusement, encore peu suivies par le CISSE et ses services. Lors de son audition précitée du 15 février 2018, M. Jean-Baptiste Carpentier admet que, si les « *grandes et très grandes entreprises sont connues* »,

(1) Rapport sur l'évolution des petites et moyennes entreprises (PME) – 2017.

(2) Selon le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008, une microentreprise comporte moins de 10 salariés et un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 2 millions d'euros. Les PME ont moins de 250 salariés et un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros. Les entreprises de taille intermédiaire ont un effectif supérieur ou égal à 250 salariés et inférieur à 5 000 salariés, ainsi qu'un chiffre d'affaires annuel compris entre 50 millions d'euros et 1500 millions d'euros.

(3) Part du chiffre d'affaires annuel réservé à l'export.

(4) INSEE Focus n° 109 (1^{er} février 2018).

(5) Rapport Bpifrance précité.

(6) Résultats présentés le 4 avril dernier par le rapporteur.

il en est tout autrement des autres catégories d'entreprises, notamment des PME et des microentreprises : « *nous ne les connaissons pas.* ».

Sur ce point, on observera que, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), ce sont les régions qui sont responsables sur leur territoire de la « *définition des orientations en matière de développement économique* » (article 2).

Les collectivités territoriales, notamment régionales, devraient donc être pleinement associées au dispositif national d'intelligence économique.

Là encore, si des contacts ont pu être pris localement au niveau des préfetures de région et des DIRECCTE, le CISSE reconnaît que des progrès doivent encore être réalisés dans ce domaine : le chantier a été « *laissé en déshérence* » selon les termes employés par M. Carpentier lors de son audition précitée du 15 février 2018 en raison du temps nécessaire pour que les nouvelles régions s'organisent à la suite de la loi NOTRe précitée ⁽¹⁾.

Le rapporteur estime nécessaire d'élargir le champ de l'intelligence économique à l'ensemble du tissu industriel français, y compris celui qui paraît peu visible depuis le niveau central.

B. ÉLARGIR LE CHAMP D'INTERVENTION DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

Comme le soulignait M. Juillet lors de son audition précitée, l'intelligence économique est une fonction transversale : « *On a beaucoup de mal à enseigner l'intelligence économique, car il faut toujours être spécialisé dans un domaine – les finances, la comptabilité, la géographie ou n'importe quoi d'autre. Un métier transversal, couvrant une dizaine d'activités différentes, n'entre pas dans les cases.* »

Les auditions menées par la commission d'enquête ont, en effet, confirmé que les enjeux de l'intelligence économique étaient également pris en compte par de multiples acteurs extérieurs aux ministères financiers.

Ainsi, les services de renseignement relevant des ministères répressifs (militaires et policiers) ont tous, à des degrés plus ou moins élevés, intégré dans leurs activités la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations utiles à la sauvegarde d'intérêts économiques. Au sein du ministère de l'Intérieur, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) est, dans le cadre du décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 définissant ses attributions, explicitement chargée de la prévention et de la répression des actes « *portant atteinte au potentiel économique, industriel ou scientifique du pays* » ⁽²⁾ (article 2). Les effectifs d'une

(1) Cette loi organise la fusion de certaines régions et, dès lors, a abouti à des regroupements de services.

(2) En matière économique, l'ancienne direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), à laquelle la DGSI a succédé en 2014, avait en charge la protection du seul « *patrimoine économique* » du pays.

de ses sous-directions sont, en partie, affectés spécialement aux activités de protection des intérêts économiques stratégiques de la Nation.

Sous l'autorité du ministère de la défense, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)⁽¹⁾, héritière des services de sécurité des armées, a vu ses activités de collecte et d'analyse du renseignement se développer sensiblement dans le domaine de la « contre-ingérence économique », c'est-à-dire dans la détection et la neutralisation de toute menace affectant les industries en lien avec la défense nationale.

Pour ce qui est de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), également placée sous l'autorité du ministre chargé des armées, les dispositions du code de la défense qui régissent ses activités n'évoquent pas spécifiquement la sécurité économique⁽²⁾. Néanmoins, bien que ses services communiquent peu sur le contenu de leurs interventions, son champ d'action est suffisamment large pour qu'elle ne soit pas, à un quelconque titre, impliquée dans la détection des menaces pesant sur les intérêts d'entreprises françaises stratégiques.

Or, si ces différentes directions ont développé des contacts avec le CISSE et le SISSE, les remontées d'informations paraissent s'effectuer le plus souvent à la demande de ces derniers au détriment des transmissions spontanées.

En effet, l'action des services de renseignement s'inscrit prioritairement dans le cadre du Plan national d'orientation du renseignement (PNOR), déclinaison opérationnelle de la « *stratégie nationale du renseignement* » élaborée sous l'égide du coordonnateur national du renseignement⁽³⁾. Les informations collectées et analysées par la « *communauté du renseignement* » obéissent à une logique sectorielle qui n'est, dès lors, pas nécessairement celle adoptée par le CISSE.

D'un point de vue plus général, le dispositif d'intelligence économique apparaît encore aujourd'hui morcelé entre les différents acteurs, territoriaux, locaux et centraux. Les informations restent encore largement cloisonnées au sein de leur service d'origine malgré le fait que les impulsions soient données par un service unique au niveau central bien identifié et structuré.

Le renseignement collecté doit être mis au service des entreprises, notamment dans une approche « offensive ». Dès l'année 1994, le rapport Martre précité indiquait déjà que les « *cloisonnements* » et « *redondances* » dans les

(1) La DRSD, actuellement régie par les articles D 3126-5 à D 3126-9 du code de la défense, a remplacé en 2016 la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), elle-même héritière des services de sécurité des armées.

(2) Sa mission consiste à « *rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* » (article D3126-2 du code de la défense).

(3) Le coordonnateur national du renseignement (CNR) est placé auprès du Président de la République. Ses missions sont, depuis 2017, élargies à la lutte contre le terrorisme (article R 1122-8 du code de la défense).

efforts de collecte et d'analyse entre l'État et les entreprises nuisaient « à la pratique offensive et concertée de l'intelligence économique ⁽¹⁾ ».

Le niveau des informations à fournir aux entreprises peut toucher des champs extrêmement vastes, y compris des questions sociologiques, ethnologiques ou religieuses. Comme l'a souligné M. Delbecque au cours de son audition précitée du 21 février 2018, dans les pays du Moyen-Orient « où l'on peut se voir répliquer que Dieu a décidé que tel jour est un mauvais jour pour faire des affaires, il est bon d'avoir un spécialiste de ces questions. Cela participe, selon moi, d'une stratégie générale de l'entreprise. ».

En définitive, toute une « culture » de l'intelligence économique doit être diffusée, non seulement dans les administrations d'État et les collectivités territoriales, mais aussi au sein des cadres d'entreprises. Le développement de dispositifs de formation dédiés est, sur ce point, un élément essentiel.

C. MOBILISER TOUS LES ACTEURS DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

1. Renforcer les remontées d'informations depuis les services de renseignement

Les logiques de cloisonnement ne sont pas spécifiques à l'intelligence économique et ont souvent été une des caractéristiques des services de renseignement. Sur ce point, la coordination entre les différents acteurs de la communauté du renseignement s'est renforcée depuis quelques années grâce à des outils de pilotage placés au plus haut niveau, en particulier le Plan national d'orientation du renseignement (PNOR) précité.

Afin de renforcer les remontées d'informations depuis les services de renseignement, il pourrait être pertinent d'intégrer systématiquement au Plan national d'orientation du renseignement (PNOR) la liste précise des secteurs économiques ou des entreprises à protéger ou à promouvoir au titre de l'intelligence économique.

Adjoindre des objectifs d'intelligence économique au Plan national d'orientation du renseignement (PNOR)

2. Mobiliser davantage l'ensemble des collectivités territoriales autour des enjeux de l'intelligence économique

À l'instar de ce que déclarait M. Carpentier dans son audition du 15 février 2018 précitée, il importe que le dispositif national de coordination de l'intelligence économique ne soit pas « hors sol », ce qui implique la mise en place d'un véritable dispositif d'intelligence économique territoriale.

(1) Proposition n° 2 : Optimiser les flux d'informations entre le secteur public et le secteur privé.

Des délégués à l'information et à la sécurité économique (les DISSE) ont été institués dans chaque région. Ils assurent la coordination des services de l'État et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'intelligence économique.

Il convient néanmoins de mobiliser davantage l'ensemble des collectivités territoriales, en particulier les régions, autour des enjeux de l'intelligence économique locale. Sur ce point, on peut signaler l'initiative de la région Normandie, qui s'est engagée en 2017 comme « pilote » dans la mise en place d'un dispositif d'intelligence économique territorial.

Parmi les initiatives mises en place figure la constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer un référentiel commun et partagé de données socio-économiques et associant :

- les services de la région ;
- les services de l'Institut national de statistiques et des études économiques (INSEE) et de la Banque de France ;
- la DIRECCTE de Normandie ;
- la Chambre de commerce et d'industrie.

La logique affichée du partage d'informations entre les collectivités territoriales et les services de l'État est, ici, clairement orientée vers la promotion du patrimoine économique normand, et non exclusivement sa sécurisation.

Étendre aux régions les résultats positifs de l'expérimentation menée en Normandie.

Le rapporteur salue les efforts entrepris dans la mobilisation de tous les échelons concernés par l'intelligence économique et souhaite que le Gouvernement effectue, avant l'année 2019, un premier bilan de l'expérimentation menée en Normandie.

S'ils s'avèrent positifs, les résultats de cette expérience pourraient ensuite être étendus aux autres régions par la mobilisation des différents services et collectivités autour du préfet de région.

3. Mettre en valeur la dimension offensive de l'intelligence économique

Quel que soit le niveau de gouvernance, il paraît aujourd'hui indispensable que l'intelligence économique ne soit pas seulement perçue comme un outil de « sécurisation économique » limité à une intervention de protection des entreprises menacées ou susceptibles de l'être, mais soit également **un vecteur de la conquête des marchés internationaux par les entreprises françaises.**

Le volet « offensif » de l'intelligence économique consiste à prendre contact avec des entreprises préalablement sélectionnées pour leur caractère stratégique et à les soutenir au niveau international par :

- la préparation en amont de stratégies d'influence visant à peser sur l'Union européenne et les organisations internationales dans l'élaboration du droit, des normes et des standards commerciaux ;

- la définition de cibles précises, économique ou présentant un intérêt géopolitique essentiel (par exemple, la prise de contrôle d'un acteur étranger spécialisé dans les normes d'avenir – numérique, intelligence artificielle, etc.) ;

- des conseils spécifiques sur les dispositifs à mettre en place en interne afin de renforcer leurs chances de conclure des contrats.

Un début de prise de conscience quant à l'importance du volet « offensif » de l'intelligence économique s'est déjà produit. Ainsi, les services économiques de la DG Trésor à l'étranger répondent aux besoins de l'État en matière d'intelligence économique en assurant les remontées d'informations stratégiques issues du terrain et en constituant un point de contact essentiel pour les entreprises considérées comme stratégiques. Ces services appuient également l'offre française sur les contrats internationaux stratégiques et coordonnent l'action de tous les organismes en charge de la promotion des intérêts économiques français. **Les missions d'analyse, de veille, de prévision et de conseil du réseau des services économiques sont donc indispensables à la mise en œuvre d'une politique d'intelligence économique efficace.**

Cette prise de conscience mérite désormais d'être confortée.

Renforcer la prise en compte de la dimension offensive de l'intelligence économique par les autorités nationales et territoriales.

Les instances chargées de piloter et de mettre en œuvre l'intelligence économique aux niveaux international, national et local doivent élargir leurs interventions (fixation d'orientations générales, échanges d'informations, prises de contact avec les entreprises, etc.) aux aspects de conseil et de soutien des entreprises à la conquête des marchés internationaux.

4. Diffuser une culture de l'intelligence économique, en priorité auprès des cadres d'entreprises

Dans son rapport précité de juin 2003, M. Bernard Carayon déclarait déjà qu'il fallait « *former vraiment à l'intelligence économique* » et déplorait que les acteurs de la formation des cadres des administrations et des entreprises n'offrissent que des dispositifs « *d'inégale valeur* », quand ceux-ci existaient. La sensibilisation des cadres et, en amont, des étudiants et des chercheurs, à la pratique d'une intelligence économique comprise comme mode de gouvernance,

est un impératif. **L'intelligence économique doit avant tout être pratiquée par les entreprises et organismes eux-mêmes.**

M. Alain Juillet et M^{me} Claude Revel s'étaient efforcés, en leur temps, de développer des dispositifs de formation spécifiques dans les universités et les grandes écoles, ainsi qu'auprès de certains organismes de formation des cadres d'entreprises. Ces efforts se sont heurtés à diverses difficultés, essentiellement d'ordre méthodologique dès lors qu'il est très difficile pour un organisme de développer une formation sur une thématique purement transversale.

De telles démarches mériteraient d'être aujourd'hui relancées, en particulier à destination des cadres d'entreprises.

Relancer les efforts de formation des cadres d'entreprises à l'intelligence économique

Les organismes de formation initiale des cadres du secteur privé (universités, écoles d'ingénieur et écoles de commerce, etc.) devraient systématiquement incorporer aux sessions consacrées à la gouvernance une sensibilisation aux enjeux et, surtout, aux modes d'organisation de l'intelligence économique. Celle-ci ne pouvant être une « matière » à part entière, il pourrait être proposé d'apposer aux diplômes une « *labellisation intelligence économique* » permettant de valoriser cet apprentissage.

Les initiatives prises par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans le domaine de la formation continue des cadres à la veille stratégique et aux stratégies d'influence doivent, par ailleurs, être encouragées.

Au besoin, des stages pourraient être organisés de manière régulière avec les services de l'État ou territoriaux chargés de l'intelligence économique afin de promouvoir une « culture » commune entre les cadres d'entreprises et les agents publics.

On peut saluer, sur ce point, les efforts déjà engagés par la DSGI en matière de coopération avec les entreprises. Les experts de cette direction entretiennent, d'ores et déjà, des contacts réguliers avec les responsables d'un « vivier » d'entreprises. Des conférences de sensibilisation aux problématiques de sécurité économique sont, par ailleurs, réalisées à destination des personnes concernées (par exemple, dans l'usage des outils numériques). Ces initiatives mériteraient d'être mieux valorisées, voire soutenues par des moyens financiers renforcés.

X. PROMOUVOIR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE PLUS OFFENSIVE À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

A. L'UNION EUROPÉENNE NE PROTÈGE PAS SUFFISAMMENT SES ENTREPRISES

L'absence d'une stratégie européenne globale et avérée en matière de protection des intérêts économiques européens a pu conduire à des opérations de rachat d'entreprises européennes ou de secteurs identifiés comme stratégiques par des pays tiers, rachats qui n'ont pas manqué d'émouvoir fortement le citoyen européen tant dans leurs dimensions symboliques que stratégiques.

Ainsi en est-il, à titre d'exemples, du rachat de l'entreprise allemande de robotique Kuka, en 2016, ou le rachat du Port du Pirée, à Athènes, par la Chine.

La conception économique de l'Union européenne, fondée sur le libre-échange, conception tant au fondement de la politique commerciale commune que de la politique de concurrence, a pu, dès lors, apparaître, notamment pour certains États membres de tradition plus interventionniste en matière économique, **comme empreinte d'une certaine forme de naïveté.**

En imposant des règles concurrentielles particulièrement strictes aux États membres, notamment en termes de contrôle des concentrations et des aides d'État, alors que les pays tiers non soumis à des règles aussi strictes pouvaient largement s'en abstraire, l'Union européenne est apparue comme prêtant le flan à de réelles formes d'ingérences provenant de pays tiers dans des secteurs stratégiques dont celui des technologies-clés.

Le rachat d'entreprises - non stratégiques du fait de leur intervention dans un secteur de production sensible mais du fait de leur place et de leur importance dans la chaîne de valeur mondiale – s'est également avéré crucial à cet égard en ce qu'il a fragilisé la chaîne de production industrielle européenne.

La politique industrielle européenne a, en effet, pendant trop longtemps été synonyme de politique de la concurrence, participant, dès lors, à une désindustrialisation de l'Europe sans pour autant, en retour, permettre une protection des entreprises européennes exposées à une concurrence nettement moins loyale pour ne pas dire clairement déloyale.

La Commission européenne, a, récemment, clairement reconnu cet état de fait, et sans renoncer au credo libéral, fondé sur les valeurs du libre-échange, a entendu modifier le cadre de son action comme elle l'énonce dans le *Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation*⁽¹⁾, publié en mai 2017 : « *le moment est venu de réfléchir à ce que l'Union européenne peut faire pour façonner la mondialisation en accord avec nos valeurs et intérêts communs.* »⁽²⁾.

Tout en réaffirmant son attachement au libéralisme notamment du fait d'une Europe ouverte aux investissements directs étrangers « *source essentielle de financement et de transfert de technologie* », la Commission reconnaît que « *certaines entreprises et certains gouvernements étrangers se sont lancés dans des pratiques commerciales déloyales* » et que « *des industries européennes telles que l'industrie sidérurgique ou la construction navale, ont été mises à mal*

(1) https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_fr.pdf

(2) p. 3.

par des importations faisant l'objet d'un dumping lié à l'octroi de subventions publiques. » ⁽¹⁾.

Dans ce même document la Commission européenne rappelle, outre les pratiques commerciales déloyales notamment du fait de subventions publiques, **l'absence de réciprocité de certains pays tiers** en matière d'investissements directs étrangers, certains secteurs étant très clairement interdits d'accès aux entreprises européennes notamment pour des motifs de sécurité et d'ordre public.

Aujourd'hui deux fragilités particulièrement préoccupantes concernant la protection des entreprises européennes peuvent être identifiées :

– *une faible protection des intérêts européens du fait de l'inexistence à ce stade d'une procédure de filtrage des investissements étrangers, au niveau de l'Union européenne, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays industrialisés tels que les États-Unis, le CFIUS, pour Committee on Foreign Investment in the United States, étant emblématique à cet égard, pour des motifs de sécurité et d'ordre public ;*

– *une politique de la concurrence trop dogmatique dont l'application trop zélée empêche la concentration d'entreprises conduisant à la création de champions tant au niveau national qu'europpéen.*

Fragilités auxquelles le rapporteur entend remédier, en particulier, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne de l'Assemblée nationale.

1. Une faible protection de l'Union européenne en termes de contrôle des investissements directs étrangers

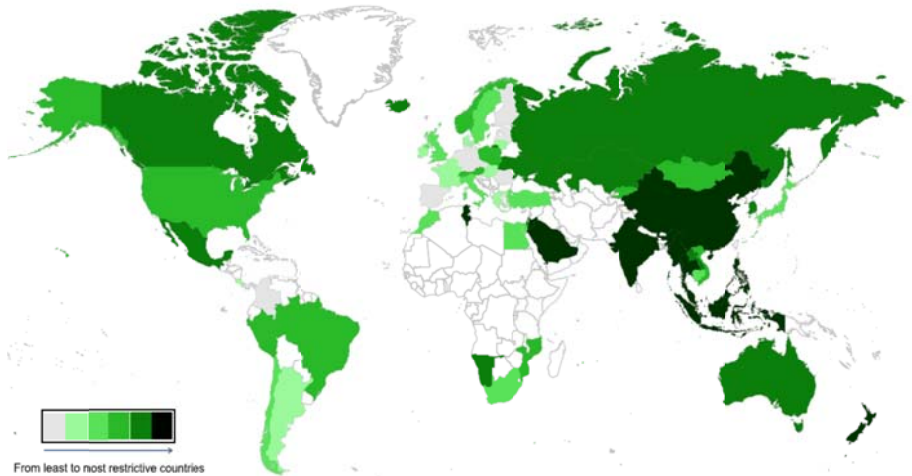
Si certains États membres, à l'instar de la France, disposent de procédures permettant un filtrage des investissements directs étrangers, il n'existe aucune procédure de ce type, à l'heure actuelle, au niveau de l'Union européenne.

Comme le rappelle, à juste titre, le **document de travail de la Commission accompagnant la proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers** ⁽²⁾ : « *En fait, l'Union européenne possède l'un des régimes les plus ouverts du monde en matière d'investissements, et collectivement les États membres sont les moins restrictifs au monde en matière d'investissements directs étrangers.* » Ce que démontrent de manière particulièrement parlante les deux tableaux établis par l'OCDE qui mesurent le degré d'ouverture des pays en termes d'investissements directs étrangers.

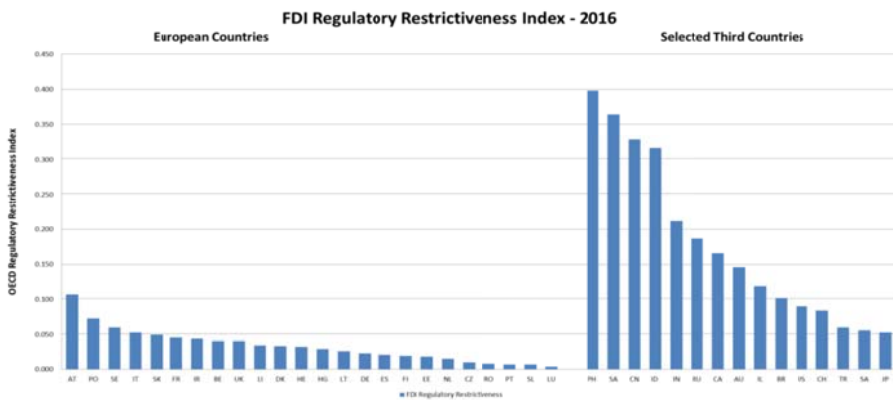
(1) p. 9.

(2) Le document de travail n'existe qu'en version anglaise. Il s'agit donc d'une traduction de courtoisie.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0297&from=FR>

Ce constat met en évidence une quasi-absence de barrières pour les investisseurs étrangers qui souhaitent investir en Europe et en particulier acquérir des entreprises européennes.



2015 - OCDE – Index de mesure du filtrage des IDE allant du moins restrictif au plus restrictif⁽¹⁾



2016 - OCDE – Index de mesure du filtrage des IDE allant du moins au plus restrictif⁽²⁾

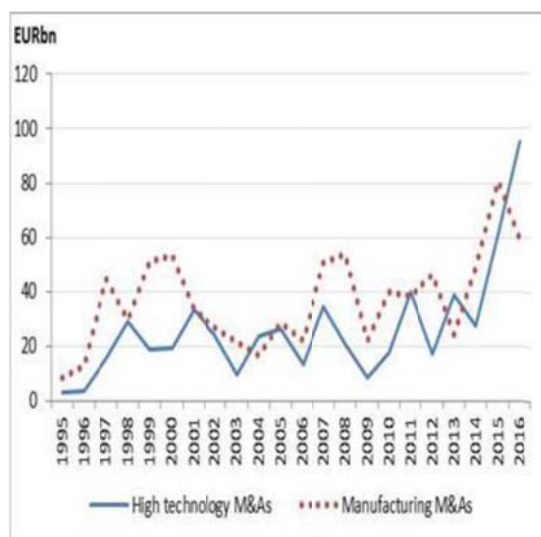
(1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0297&from=FR>

(2) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0297&from=FR>

Cette absence de contrôle des IDE peut s'avérer problématique lorsque certains investissements se font dans des secteurs qui ne sont pas sans conséquences sur la sécurité et l'ordre public qu'il s'agisse de prise de participation directe dans des entreprises européennes ou de leur acquisition directe.

À ce titre la récente croissance des IDE dans l'Union européenne a mis en évidence un accroissement considérable notamment des fusions et acquisitions dans le secteur des technologies de haut niveau. Selon les chiffres dont dispose la Commission européenne, **le secteur des ordinateurs et de l'électronique a été le secteur le plus ciblé par les achats d'entreprises en termes de fusion et acquisitions.**

Au second trimestre de l'année 2017 ces investissements représentaient pas moins de 323 milliards d'euros. En comparaison, les investissements dans le secteur manufacturier traditionnel ont représenté une décline particulièrement marquée.



Source : FDI Markets and DEALOGIC M&As ANALYTICS ⁽¹⁾

(1) Par secteur de haute technologie on entend le secteur de l'aérospatial, les énergies renouvelables, la chimie, les moteurs et turbines, la biotechnologie, les produits électroniques, les composants électroniques, le matériel médical, les produits pharmaceutiques, les semi-conducteurs, le secteur de la défense, le secteur relatif à l'internet, les secteurs de l'espace et de la défense.

Si l'analyse des chiffres dont dispose la Commission européenne met clairement en évidence un risque de prédation des secteurs technologiques par des investisseurs étrangers, il importe de rappeler, qu'à l'inverse, les principaux partenaires économiques de l'Union européenne possèdent des systèmes de contrôle des investissements directs étrangers particulièrement protecteurs qui protègent les secteurs qu'ils considèrent comme sensibles.

À cet égard, le CFIUS, *Committee on Foreign Investment in the United States*, demeure emblématique en termes de contrôle des IDE, à un double égard, il est le premier instrument de contrôle des IDE mis en place dans le cadre des pratiques du libre-échange, il repose sur une pratique discrétionnaire, celle de l'administration américaine.

Cet instrument est aux mains du Département du Trésor américain. Il a été créé en 1975 et permet d'opérer un contrôle en opportunité des IDE.

Relève ainsi de son contrôle, et peut être opposé à un investisseur étranger une restriction en termes d'investissement ce que et uniquement ce que le Département du Trésor américain a décidé. Ainsi contrairement au système en vigueur en France, aucun secteur n'est ciblé en particulier comme relevant d'un secteur sensible.

LE CFIUS : une procédure discrétionnaire particulièrement efficace

Le CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States) est un comité interministériel placé sous la présidence du Département du Trésor. Il contrôle les investissements étrangers sur la base d'un mécanisme d'autorisation préalable, comme en France.

Toute opération touchant – même lointainement – à l'industrie de défense est systématiquement contrôlée.

Une fois saisi, le CFIUS dispose de 30 jours ouvrés pour se prononcer sur un projet d'investissement (auquel peut s'ajouter un délai supplémentaire de 45 jours si la transaction requiert une attention particulière).

Le CFIUS peut rendre trois types de décisions :

- l'avis favorable ;
- l'autorisation sous conditions négociées avec l'investisseur (« mitigation agreement ») ;
- le refus pur et simple de l'opération : le Président peut par décret (Executive Order), sur les recommandations du CFIUS, décider de suspendre ou d'interdire l'opération.

La décision du Président n'a pas à être motivée et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours judiciaire.

Le dispositif laisse une très grande marge de manœuvre à l'administration. Ainsi, si toute opération touchant - même lointainement - à l'industrie de défense est systématiquement contrôlée, le dispositif est également mis en œuvre dans d'autres

secteurs sensibles : infrastructures et technologies critiques, transport (maritime et aérien), énergie (notamment nucléaire mais pas seulement), médias et télécommunications ou bien encore dans le domaine de la finance.

Ainsi, lors du déplacement de la mission aux États-Unis, le 12 mars dernier, **le président Donald Trump a bloqué la fusion entre les fabricants de microprocesseurs Broadcom et Qualcomm** en estimant qu'elle portait atteinte à la sécurité nationale des États-Unis. Les États-Unis craignaient que l'acquisition de Qualcomm ne permette à la Chine de s'immiscer dans le déploiement des services de communications ultra-rapides de type « 5G » dont Qualcomm est l'un des « *leaders* » grâce à ses nombreux brevets.

Le Cfius publie des statistiques sur le filtrage des investissements qu'il effectue.

Le président américain a pris 4 décisions de refus depuis la mise en place du Cfius. En 2017, environ 250 investissements ont été examinés contre 170 en 2016. Seuls 10 % des opérations font l'objet de conditions.

Les parlementaires américains sont associés à la procédure Cfius

Le Cfius remet un rapport annuel au Congrès qui contient une liste de l'ensemble des transactions ayant fait l'objet d'un filtrage ainsi que certaines informations de base sur l'identité des investisseurs ainsi que sur les produits et activités économiques concernés.

Après l'examen d'une opération, un document signé par le président du Cfius et le ministre compétent est remis à certains parlementaires et assure qu'il n'y a plus d'inquiétude non résolue à avoir concernant la transaction concernée.

Le Cfius peut organiser des séances d'information plus précises sur certaines transactions à l'intention des parlementaires, sur leur demande, et s'ils ont une habilitation de sécurité suffisante.

Malgré l'efficacité du système une réforme est en cours qui vise à étendre les prérogatives du CFIUS. **La montée en puissance des investissements chinois a relancé le débat public sur le contrôle des investissements étrangers aux États-Unis.** Ces investissements, à l'instar des investissements japonais dans les années quatre-vingt, alimentent la crainte d'une stratégie chinoise visant à menacer la sécurité nationale américaine.

Le projet de réforme du CFIUS : vers une extension des prérogatives

Une proposition de réforme bipartisane du dispositif américain est en cours d'examen au Congrès. Elle est discutée en ce moment en commission des finances.

Elle va dans le sens d'une extension très importante des prérogatives du CFIUS.

La réforme a pour objet **d'élargir le champ de compétence du CFIUS à des secteurs d'activités nouveaux et à d'autres types de transactions.**

– **les investissements non passifs** dans des critical technology companies ou des critical infrastructure companies ;

– l'apport par une critical technology company américaine à une personne étrangère, d'éléments de **propriété intellectuelle** par une joint-venture ou autre arrangement ;

– **l'achat d'immobilier** situé près d'infrastructures militaires ou gouvernementales sensibles.

Il est également prévu de compléter la liste d'éléments que le CFIUS doit prendre en considération lorsqu'il analyse les enjeux de sécurité nationale soulevés par un investissement, parmi lesquels figureraient notamment les **risques qui pourraient peser sur les données personnelles des citoyens américains.**

Le projet vise à instaurer une **obligation déclarative de tout projet d'acquisition par une compagnie détenue à 25 % par un État tiers** : en cas de manquement à cette obligation, serait mise en place une sanction pécuniaire.

Le projet de texte introduit un **régime d'exemption pour l'investisseur qui proviendrait d'un pays ami figurant sur une liste blanche à établir.**

Certaines entreprises portent un regard critique sur cette réforme.

Certaines entreprises craignent, en effet, que la rhétorique antichinoise vienne troubler un processus institutionnel qu'ils jugent à la fois ouvert et relativement prévisible.

Certains entrepreneurs **ne souhaitent pas que soient contrôlés les investissements sortants** (en l'occurrence l'apport par une *critical technology company* américaine à une personne étrangère, d'éléments de propriété intellectuelle par une joint-venture ou autre arrangement). **Cela devrait, selon eux, passer uniquement par le contrôle des exportations.**

Outre l'absence d'équivalent du CFIUS au niveau de l'Union européenne, certains États membres sont dépourvus de tout type de système de contrôle des IDE. Cela relève, dès lors, une forme de fragilité pour l'ensemble des États membres dans la mesure où ils peuvent devenir facilement des Chevaux de Troie pour les autres États membres.

2. Une politique de la concurrence trop dogmatique

Un constat unanime s'est dégagé sur cet aspect de la politique industrielle. Pour l'ensemble des personnes auditionnées par la Commission d'enquête : **la politique industrielle s'est pendant trop longtemps confondue, au niveau de l'Union européenne, avec celle de la concurrence.**

En effet, **la Commission européenne, plus précisément la DG Concurrence**, chargée de contrôler la bonne application des règles de la concurrence, **compétence qui lui a été dévolue par le traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**, a procédé à une application trop stricte des règles de la concurrence vis-à-vis des entreprises européennes, qu'il s'agisse **du contrôle des aides d'État ou des risques inhérents à un « abus de position dominante »**, empêchant par là même, **notamment à travers le contrôle des concentrations sur le marché européen, soit le maintien de « champions nationaux » soit l'émergence même de « champions européens »**.

À ce titre il importe de rappeler quelles sont ses règles qui s'appliquent et plus précisément comment elles s'appliquent.

Concernant les aides d'État, le principe est simple, **les aides d'État sont en principe interdites sauf exceptions**. Elles doivent dans ce cas précis être notifiées à la Commission européenne qui décide soit d'accorder une dérogation au principe de l'interdiction soit de la refuser. **Le principe qui sous-tend cette règle est double : éviter un interventionnisme étatique qui reviendrait à subventionner des entreprises non compétitives et ne pas fausser la concurrence du fait d'un jeu à armes inégales**.

Échappent notamment à cette interdiction les aides **destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun (PIECC)** ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

Contrôle des aides d'État par la Commission européenne

Article 107 (ex-article 87 TCE)

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché intérieur :

- a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,
- b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,
- c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

- a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,
- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,
- d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,
- e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Contrôle des aides d'État par la Commission européenne

Article 108 (ex-article 88 TCE)

1. **La Commission procède avec les États-membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.**

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, **elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.**

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. **La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides.** Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. **L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.**

Le traité prohibe également les ententes. Le rapporteur entend souligner que cet aspect de la politique de la concurrence n'a jamais été contesté du fait de l'aspect déloyal de cette pratique. **Et dans ce domaine, il est évident que l'application des règles relatives à la politique de la concurrence n'est jamais assez stricte.**

Concernant les fusions-acquisitions d'entreprises, la Commission opère un contrôle des concentrations, en vertu du **règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations »)**, pour lequel elle a une compétence exclusive en matière d'application.

Le principe est également simple : **les concentrations ne sont pas interdites à condition qu'elles ne créent pas ou ne renforcent pas une position dominante qui pourrait se traduire par un « abus de position dominante »** tel que prohibé par l'article 102 du TFUE.

Pour cela la Commission analyse le **marché pertinent** sur lequel se positionne l'entreprise en vertu d'un certain nombre de critères tels qu'énumérés dans le **règlement (CE) n° 139/2004**. Ensuite la Commission accorde ou non le **droit aux entreprises en faisant la demande d'opérer une concentration**.

Les décisions que la Commission européenne a pu prendre dans ce domaine ont pu apparaître comme particulièrement contre productives pour les entreprises européennes, empêchant notamment la construction de champions européens.

M. Martin Vial, commissaire de l'Agence des participations de l'État (APE) ⁽¹⁾ l'a rappelé : « *Souvenez-vous comment, il y a quelques années, la Commission avait empêché Schneider de fusionner avec Legrand. Il serait quand même paradoxal d'empêcher la création de grands champions européens, tout en laissant de grands champions américains, chinois ou indiens faire leurs emplettes ici sans avoir à respecter la même contrainte concernant la concentration sur le territoire européen* ».

C'est également ce qu'a confirmé M. Michel Sapin ⁽²⁾, ancien ministre de l'économie et des finances, lors de son audition : « *Disons, pour simplifier, que la politique de la concurrence européenne avait pour principale préoccupation de favoriser la concurrence dans chaque pays. Ainsi la Commission européenne s'inquiétait de savoir si tel ou tel regroupement risquait de nuire à la concurrence au sein du marché concerné de chaque pays. Or, actuellement, le problème est de savoir si la concurrence internationale permet à des champions nationaux ou européens de se battre, y compris sur le marché national ou européen* ».

Article 102 (ex-article 82 TCE)

Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, **le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci**.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

- a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,
- b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,
- c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

(1) Audition du 15 mars 2018.

(2) Audition du 22 mars 2018.

d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations »)

Article premier : Champ d'application

1. Sans préjudice de l'article 4, paragraphe 5, et de l'article 22, le présent règlement s'applique à toutes les concentrations de dimension communautaire telles qu'elles sont définies au présent article.

2. Une concentration est de dimension communautaire lorsque :

a) le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'euros, et

b) le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 millions d'euros,

à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même État membre.

3. Une concentration qui n'atteint pas les seuils fixés au paragraphe 2 est de dimension communautaire lorsque :

a) le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 2,5 milliards d'euros ;

b) dans chacun d'au moins trois États membres, le chiffre d'affaires total réalisé par toutes les entreprises concernées est supérieur à 100 millions d'euros ;

c) dans chacun d'au moins trois États membres inclus aux fins du point b), le chiffre d'affaires total réalisé individuellement par au moins deux des entreprises concernées est supérieur à 25 millions d'euros, et

d) le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 100 millions d'euros,

à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même État membre.

4. Sur la base des données statistiques susceptibles d'être régulièrement fournies par les États membres, la Commission fait rapport au Conseil sur la mise en oeuvre des seuils et critères figurant aux paragraphes 2 et 3 avant le 1er juillet 2009, et peut présenter des propositions conformément au paragraphe 5.

5. À la suite du rapport visé au paragraphe 4 et sur proposition de la Commission, les seuils et les critères mentionnés au paragraphe 3 peuvent être révisés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Article 2 : Appréciation des concentrations

1. Les concentrations visées par le présent règlement sont appréciées en fonction des objectifs du présent règlement et des dispositions qui suivent en vue d'établir si elles sont ou non compatibles avec le marché commun.

Dans cette appréciation, la Commission tient compte:

a) de la nécessité de préserver et de développer une concurrence effective dans le marché commun au vu notamment de la structure de tous les marchés en cause et de la concurrence réelle ou potentielle d'entreprises situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté ;

b) de la position sur le marché des entreprises concernées et de leur puissance économique et financière, des possibilités de choix des fournisseurs et des utilisateurs, de leur accès aux sources d'approvisionnement ou aux débouchés, de l'existence en droit ou en fait de barrières à l'entrée, de l'évolution de l'offre et de la demande des produits et services concernés, des intérêts des consommateurs intermédiaires et finals ainsi que de l'évolution du progrès technique et économique pour autant que celle-ci soit à l'avantage des consommateurs et ne constitue pas un obstacle à la concurrence.

2. Les concentrations qui n'entraveraient pas de manière significative une concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante, doivent être déclarées compatibles avec le marché commun.

3. Les concentrations qui entraveraient de manière significative une concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante, doivent être déclarées incompatibles avec le marché commun.

4. Pour autant que la création d'une entreprise commune constituant une concentration au sens de l'article 3 ait pour objet ou pour effet la coordination du comportement concurrentiel d'entreprises qui restent indépendantes, cette coordination est appréciée selon les critères de l'article 81, paragraphes 1 et 3, du traité en vue d'établir si la concentration est compatible ou non avec le marché commun.

5. Dans cette appréciation, la Commission tient notamment compte de :

– la présence significative et simultanée de deux entreprises fondatrices ou plus sur le même marché que celui de l'entreprise commune, sur un marché situé en amont ou en aval de ce marché ou sur un marché voisin étroitement lié à ce marché,

– la possibilité donnée aux entreprises concernées par leur coordination résultant directement de la création de l'entreprise commune d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits et services en cause.

Article 3 : Définition de la concentration

1. Une concentration est réputée réalisée lorsqu'un changement durable du contrôle résulte :

a) de la fusion de deux ou de plusieurs entreprises ou parties de telles entreprises, ou

b) de l'acquisition, par une ou plusieurs personnes détenant déjà le contrôle d'une entreprise au moins ou par une ou plusieurs entreprises, du contrôle direct ou indirect de l'ensemble ou de parties d'une ou de plusieurs autres entreprises, que ce soit par prise de participations au capital ou achat d'éléments d'actifs, contrat ou tout autre moyen.

2. Le contrôle découle des droits, contrats ou autres moyens qui confèrent, seuls ou conjointement et compte tenu des circonstances de fait ou de droit, la possibilité d'exercer une influence déterminante sur l'activité d'une entreprise, et notamment :

- a) des droits de propriété ou de jouissance sur tout ou partie des biens d'une entreprise ;
- b) des droits ou des contrats qui confèrent une influence déterminante sur la composition, les délibérations ou les décisions des organes d'une entreprise.

3. Le contrôle est acquis par la ou les personnes ou entreprises :

- a) qui sont titulaires de ces droits ou bénéficiaires de ces contrats, ou
- b) qui, n'étant pas titulaires de ces droits ou bénéficiaires de ces contrats, ont le pouvoir d'exercer les droits qui en découlent.

4. La création d'une entreprise commune accomplissant de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome constitue une concentration au sens du paragraphe 1, point b).

[...]

5. Dans le cas d'une concentration telle que définie à l'article 3, qui n'est pas de dimension communautaire au sens de l'article 1er et qui est susceptible d'être examinée en vertu du droit national de la concurrence d'au moins trois États membres, les personnes ou entreprises visées au paragraphe 2 peuvent, avant toute notification aux autorités compétentes, informer la Commission, au moyen d'un mémoire motivé, que la concentration doit être examinée par elle.

La Commission transmet sans délai ce mémoire à tous les États membres.

Tout État membre compétent pour examiner la concentration en vertu de son droit national de la concurrence peut, dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception du mémoire motivé, exprimer son désaccord sur la demande de renvoi.

Lorsque au moins un État membre a exprimé son désaccord conformément au troisième alinéa dans le délai de quinze jours ouvrables, l'affaire n'est pas renvoyée. La Commission informe alors sans délai tous les États membres et les personnes ou entreprises concernées du désaccord exprimé.

Lorsque aucun État membre n'a exprimé son désaccord conformément au troisième alinéa dans le délai de quinze jours ouvrables, la concentration est réputée avoir une dimension communautaire et doit être notifiée à la Commission conformément aux paragraphes 1 et 2. Dans ce cas, aucun État membre n'applique son droit national de la concurrence à cette concentration.

6. La Commission fait rapport au Conseil sur la mise en oeuvre des paragraphes 4 et 5 avant le 1er juillet 2009. Suivant ce rapport, et sur proposition de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut réviser les paragraphes 4 et 5.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les règles de la concurrence, – comme l'a rappelé à juste titre M. Bruno Bezard⁽¹⁾, ancien directeur de la direction du Trésor, règles qui sont d'origine française – **« ce droit de la concurrence, c'est nous, Français, qui l'avons créé ; d'ailleurs il est très français. Il est infiniment utile et nécessaire mais peut-être sommes-nous allés un peu trop loin en accumulant des jurisprudences et des dispositifs très lourds, sans prendre en compte ce que faisaient les autres : les deux zones [l'Asie et le continent américain] dont j'ai parlé ne connaissent pas ces mécanismes, ce qui a conduit certains de nos concurrents à déverser des lignes de crédit considérables sur des entreprises privées »** mais **d'éviter tout dogmatisme quant à leur application.**

Et sur ce point, les personnes auditionnées par la mission sont unanimes et pas les moindres. M. Arnaud Montebourg⁽²⁾, ancien ministre de l'économie, n'hésite pas à parler de « *taliban* » à propos du contrôle des aides d'État, et M. Martin Bouygues⁽³⁾ d'« *ayatollas* » à propos du contrôle des concentrations d'entreprises.

M. Arnaud Montebourg a ainsi rappelé les difficultés à sauver l'entreprise PSA aujourd'hui parfaitement bénéficiaire **« J'avais affaire à un commissaire européen à la concurrence, M. Joaquín Almunia, qui était un véritable taliban vis-à-vis des aides d'État : à chaque fois qu'il entendait ce mot, il faisait un bond et envoyait des armées d'inspecteurs pour nous contrôler et nous sanctionner. En 2013, pour éviter l'effondrement de la banque PSA Finance, l'État a dû signer une garantie de 7 milliards d'euros : ça ne l'a pas empêché de nous mettre une procédure sur le dos ! Je suis allé le voir en lui disant : « Mais vous voulez donc la fin de PSA, alors même que vous avez des usines PSA en Espagne ! », et comme il me répondait : « Ici je ne suis pas espagnol, mais européen ! », j'ai dû lui dire qu'il était idiotement européen, car laisser s'abîmer l'industrie en pourchassant la bonne volonté politique, c'est le meilleur moyen de détruire l'Europe ! Nous avons eu des débats durs, mais décomplexés, et le plus déconcertant pour moi était sans doute de devoir combattre un socialiste espagnol, qui utilisait des armes les plus terribles des libéraux pour nous empêcher d'être socialistes. Cela a été vraiment été un crève-cœur pour moi. »**

M. Martin Bouygues ne dit pas autre chose : **« il faut que la Commission européenne soit plus réaliste qu'elle ne l'est. Il faut qu'elle comprenne que ce comportement d'ayatollahs de la concurrence a forcément ses limites : si c'est pour détruire des entreprises européennes, honnêtement, je n'en vois pas l'intérêt, cela n'a aucun sens. »**

(1) Audition du 7 février 2018.

(2) Audition du 13 décembre 2017.

(3) Audition du 14 mars 2018.

Concernant le **contrôle des aides d'État**, pour M. Bruno Bezard ⁽¹⁾, **c'est le soupçon généralisé qui prédomine sans véritable analyse de l'action de l'État** : *« En Europe, nous passons quand même beaucoup de temps à nous autocensurer – je me fonde sur mon expérience personnelle. Il y a toujours cette suspicion gluante, pesante, permanente ; sitôt que vous bougez le petit doigt, vous êtes a priori coupable d'aide d'État, à moins que vous ne démontriez le contraire. »*.

Même si le succès s'avère finalement au rendez-vous, le temps passé et la lourdeur de la procédure peuvent être contre productifs dans un monde globalisé où les règles sont plus souples : *« Je ne prétends pas que tout en devienne impossible. Prenant le taureau par les cornes, nous avons réussi – j'en suis très fier – à démontrer que l'investissement de 9 milliards d'euros dans France Télécom pour sauver l'entreprise était conforme au droit européen : nous remettions de l'argent dans une entreprise fondamentalement saine, et que nous le faisions avec le marché. Nous y avons quand même passé dix-huit mois, mais la Commission européenne a été convaincue. De même, nous avons réussi la réforme des retraites de La Poste et la création de La Banque postale. On y arrive, donc, mais c'est extrêmement lourd. »*.

Dans le même temps, la Commission vient de reconnaître, dans sa **Communication « Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels »** ⁽²⁾, que des entreprises dopées aux fonds publics, en provenance de la Chine pour ne pas la nommer, avait ainsi clairement faussé le jeu d'une concurrence pure et parfaite. Ce qui avait pu conduire à la prédation d'un certain nombre d'entreprises européennes.

Outre le dogmatisme, **la pertinence quant aux critères utilisés pour l'application de ces règles est également clairement questionnée**.

Selon M. Martin Bouygues ⁽³⁾, les choix opérés par le passé, du fait de la position de la Commission européenne, ont amené à la situation que connaît Alstom aujourd'hui et notamment à son rachat par General Electric, alors que l'on aurait pu construire un champion européen avec une fusion avec Siemens. Ainsi selon lui, *« un facteur a vraisemblablement pesé du côté Siemens : obtenir l'autorisation de la Commission européenne était plus compliqué pour Siemens que pour GE, compte tenu de l'analyse concurrentielle des positions d'Alstom et de Siemens, et ce dernier pouvait craindre les engagements que lui aurait demandés la Commission : c'est un sujet de plus en plus déterminant dans ce type d'opération – hélas ! »*.

(1) Audition du 7 février 2018.

(2) COM (2017) 494 final.

(3) Audition du 14 mars 2018.

Dans le même temps, comme l'a souligné M. Martin Vial, un géant chinois du rail s'est constitué : **« Avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 7 milliards d'euros, Alstom représentait le quart du chiffre d'affaires de China Railway Rolling Stock Corporation (CRRC). Rappelons que tout ce mouvement s'est accéléré sous la pression chinoise. Dans beaucoup d'industries chinoises, des entreprises de très grande taille ont fusionné et se sont développées sur le marché intérieur avant de partir à l'assaut des marchés internationaux. CRRC, lui-même issu de la fusion de très grands opérateurs chinois, illustre ce phénomène de façon très spectaculaire. Contre toute attente, CRRC a gagné des contrats très importants dans le domaine du transport aux États-Unis, ce qui a surpris et affolé tous les acteurs. »**

L'application zélée par la Commission européenne des règles de la concurrence définies dans le traité conduit donc à cette situation paradoxale : permettre l'émergence de champions mondiaux au détriment de champions nationaux et européens.

B. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE MAIS NÉANMOINS SALUTAIRE : L'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

En réponse à cette situation plus que préoccupante, la Commission européenne a donc présenté, le 13 septembre 2017, une feuille de route redessinant sa politique industrielle sous la forme de trois publications majeures.

Dans une première **Communication « Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne »**⁽¹⁾, la Commission européenne définit le cadre global de sa stratégie revisitée pour une politique industrielle.

Dans une seconde **Communication « Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels »**⁽²⁾, la Commission européenne précise sa stratégie en matière d'investissements directs étrangers.

Dans la **proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne**⁽³⁾ la Commission européenne décline son action politique.

La **Communication « Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne »** met l'accent sur la nécessité d'avoir une politique industrielle intégrée au niveau européen qui suppose tant de renforcer la base industrielle

(1) COM (2017)479.final.

(2) COM (2017) 494 final.

(3) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne {SWD(2017) 297 final.

existante que d'investir dans l'avenir et en particulier dans les technologies clés. Sans définir des secteurs qui pourraient être considérés comme stratégiques, la Commission européenne rappelle dans cette communication quelles sont ses priorités en termes de politique industrielle.

Ainsi, l'Union européenne entend tout particulièrement **gérer l'évolution des chaînes de valeur et faire de l'innovation le cœur de sa stratégie industrielle** car « *l'avenir de l'industrie sera numérique* » ⁽¹⁾. Elle accorde, à ce titre, une importance toute particulière « *à la connectivité de prochaine génération – en particulier la 5G* » mais également à « *l'économie circulaire à faible intensité de carbone* », ce qui l'amène à considérer certaines matières premières comme critiques eu égard au risque de manque en termes d'approvisionnement.

À ce titre, la troisième modification de **la liste des matières premières perçues comme critiques par l'Union européenne**, qui met en évidence une évolution sur l'appréciation du caractère critique de certaines matières premières, a, également, été publiée le 13 septembre 2017 ⁽²⁾.

Outre un soutien financier, sous la forme d'un **Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI 2.0)**, la Commission européenne souhaite mettre l'accent sur le financement, sous la forme d'une dérogation aux aides d'État, **des projets importants d'intérêt européen commun (PIECC)** ⁽³⁾. Figurent ainsi parmi les chaînes de valeur revêtant un intérêt stratégique pour l'Union européenne **le stockage de l'énergie et les puces électroniques**.

Un soutien aux innovations de rupture sera également apporté sur le terrain dans le cadre de la stratégie H 2020 qui fait de l'innovation le moteur de la croissance.

Outre l'aspect offensif, cette stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne prévoit **également un aspect défensif**, dans le cadre de la politique commerciale commune, compétence exclusive de l'Union européenne, à savoir établir « *un nouveau cadre propice destiné à examiner les investissements directs étrangers susceptibles de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre public [qui] permettront de veiller à ce que l'Europe bénéficie de conditions de concurrence équitables au niveau mondial.* » ⁽⁴⁾.

(1) p. 9.

(2) COM(2017) 490 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions, **relative à la liste 2017 des matières premières critiques pour l'Union européenne**.

(3) « *Le projet doit contribuer d'une manière concrète, claire et identifiable à un ou plusieurs objectifs de l'Union et avoir une incidence notable sur la compétitivité de l'Union européenne et la croissance durable, en relevant les défis sociétaux ou en créant de la valeur dans l'Union* ». Point 14, COM (2012) 341.

(4) p. 18.

La proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers : un premier pas vers une protection des entreprises européennes fondée sur le respect de la sécurité et de l'ordre public.

En effet, la Commission européenne a présenté ce cadre défensif dans sa seconde communication : « *Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels* » ⁽¹⁾. Trois **actions** sont à mettre en œuvre dont la plus emblématique est la **proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne**. ⁽²⁾

La Commission européenne rappelle ainsi le cadre dans lequel s'inscrit ce projet de filtrage des investissements directs étrangers. Si la Commission européenne réaffirme ainsi clairement les valeurs qu'elle porte mais également les principes auxquels elle entend souscrire dans une mondialisation maîtrisée, elle précise quelles mesures prendre pour répondre aux risques inhérents à une concurrence mal maîtrisée. « *L'ouverture aux investissements étrangers demeure un principe essentiel pour l'Union européenne et une source majeure de croissance. Toutefois, des préoccupations ont été récemment exprimées concernant les investisseurs étrangers, notamment les entreprises publiques qui rachètent des entreprises européennes dotées de technologies clés pour des raisons stratégiques. Souvent les investisseurs de l'Union européenne ne jouissent pas des mêmes droits à investir dans le pays d'origine des investisseurs. Il convient d'analyser attentivement ces préoccupations et d'y répondre de manière appropriée.* » ⁽³⁾.

Dit autrement, l'Union européenne reconnaît, enfin, clairement l'utilisation de pratiques déloyales en provenance de certains pays tiers : **subventions massives d'argent public** pour faciliter le rachat d'entreprises européennes avec les transferts de technologie que cela induit, **absence de réciprocité en matière d'investissements directs étrangers pour les investisseurs européens**.

Afin d'agir vite la Commission européenne souhaite, sans attendre l'adoption du projet de règlement, mettre en œuvre, au plus vite, les deux actions suivantes :

- *Analyser de manière approfondie les flux d'investissements directs étrangers dans l'Union européenne qui concernent des secteurs stratégiques. Cette analyse impliquera une coopération réelle entre États membres afin notamment de recenser les actifs essentiels. Elle portera également sur le rôle que les aides d'État ont pu avoir pour faciliter les acquisitions d'entreprises européennes par des pays tiers ;*

(1) COM (2017) 494 final.

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne {SWD(2017) 297 final}.

(3) p.15.

• **Créer un groupe de coordination, présidé par la Commission et composé de représentants des États membres ayant notamment pour objectif de définir les secteurs et actifs ayant des implications stratégiques, d'échanger des informations et de partager les bonnes pratiques. Ce groupe s'est d'ailleurs réuni en mars 2018.**

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne demeure bien évidemment la pierre angulaire de l'aspect défensif de la stratégie revisitée de la politique industrielle européenne : véritable novation, il propose d'établir un cadre européen pour le filtrage (« screening ») des investissements directs étrangers.

Ce filtrage reposera sur le risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre public.

Il s'agit, et en ce sens, **même si la France, l'Italie, et l'Allemagne** ⁽¹⁾, sont à l'origine du projet, à première vue, d'une sorte de **révolution copernicienne dans la manière dont la Commission européenne envisageait jusqu'alors la politique industrielle** sous le seul angle de l'établissement d'une concurrence pure et parfaite, même s'il existait des mécanismes – épars dans différentes législations – qui permettaient d'opérer un contrôle et une éventuelle sauvegarde des intérêts stratégiques de l'Union européenne.

Ainsi lorsqu'un investissement direct étranger relevait du règlement sur les concentrations ⁽²⁾, il était soumis aux règles classiques de la concurrence.

La Commission pouvait, dès lors, s'opposer à sa réalisation au motif qu'il entravait les règles de la concurrence mais sans tenir compte des impacts de cette concentration en termes de sécurité et d'ordre public européens.

Des règles sectorielles relatives à la sécurité existaient également pour des investissements relevant de secteurs définis comme essentiels selon le document de travail des services de la Commission ⁽³⁾. Figurent parmi ces secteurs notamment les infrastructures critiques (dont Galileo et les réseaux européens de distribution de l'électricité et du gaz), la cybersécurité ⁽⁴⁾, l'exploitation des hydrocarbures.

(1) La proposition de mettre en œuvre un mécanisme de filtrage des IDE a pour origine un courrier commun des ministres de l'économie de la France, de l'Italie et de l'Allemagne, adressé, en février 2017, à la Commission européenne.

(2) Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises.

(3) Document de travail des services de la Commission – (2013)318.

(4) Directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union.

Sont également concernées à ce titre la stratégie européenne pour la **sécurité énergétique** adoptée en 2014⁽¹⁾ ainsi que les **matières premières figurant sur la liste des matières première critiques** pour l'Union européenne dont la dernière actualisation date du 13 septembre 2017⁽²⁾, la Commission européenne ayant pris l'engagement de la réviser tous les trois ans afin de tenir compte de l'évolution du marché ainsi que des technologies⁽³⁾.

Cette première approche, **antérieure à la proposition de règlement, était donc essentiellement sectorielle et incomplète parce que justement uniquement sectorielle.**

En outre, tous les États membres ne disposaient pas d'un mécanisme de filtrage. Ainsi si 12 États membres⁽⁴⁾ disposent de mécanismes de filtrage, ils ne revêtent ni la même importance ni le même périmètre d'intervention, certains préférant un filtrage *ex ante* sous la forme d'une demande d'autorisation préalable là où d'autres privilégient un contrôle *ex post*.

En tout état de cause aucun mécanisme formel de coopération n'existe entre les États membres à ce jour sur cette question ce qui n'est pas sans conséquences d'une part sur les investissements transfrontaliers voire sur les investissements directs étrangers dans des pays ne disposant pas d'un système de filtrage.

En outre il ne faut pas négliger le risque d'un investissement direct étranger sous la forme **d'un rachat d'entreprise dans un État membre n'ayant pas de dispositif de contrôle qui puisse s'apparenter pour un investisseur étranger à la stratégie du Cheval de Troie**. Ainsi dans les activités ferroviaires, la stratégie du « géant » chinois CRRC dont l'objectif est de réaliser 15 milliards de dollars à l'exportation, dès 2020, soit plus de deux fois le chiffre d'affaires annuel d'Alstom Transport, se traduit par le fait d'aborder méthodiquement et progressivement le marché européen à partir de contrats déjà conclus en Macédoine, en République tchèque, en Hongrie. De plus, il a engagé une coopération avec la branche ferroviaire de l'entreprise Skoda.

(1) COM (2014) 330.

(2) COM(2017) 490 final.

(3) Communication de la Commission « Relever les défis posés par le marchés des produits de base et les matières premières » COM(2011) 25.

(4) Autriche, Danemark, Allemagne, Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Italie, Pologne, Portugal, Espagne, Royaume-Uni.

Le but légitime poursuivi par la proposition de règlement est clairement énoncé dans l'exposé des motifs « la présente proposition constitue **une action politique visant à protéger les intérêts légitimes à l'égard des investissements directs étrangers qui suscitent des craintes pour la sécurité et l'ordre public de l'Union européenne ou ses États membres** »⁽¹⁾. On ne saurait être plus clair.

Le double intérêt de cette proposition de règlement réside, en effet, dans le fait qu'« à l'heure actuelle, **il n'existe aucun cadre global au niveau de l'Union européenne pour le filtrage d'investissements directs étrangers pour des motifs de sécurité et d'ordre public** »⁽²⁾ et qu'elle permet de « garantir la sécurité juridique et de veiller à la coordination et la coopération au niveau de l'Union européenne en instaurant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers pour des motifs de sécurité et d'ordre public. »⁽³⁾

En effet, le filtrage des IDE relève normalement de la compétence exclusive de la Commission européenne en matière de politique commerciale commune⁽⁴⁾. Si jusqu'à présent la dérogation aux règles du traité a été admise pour les États membres disposant d'un tel dispositif, le nouveau cadre prévu par le traité permettra de rendre cette pratique entièrement conforme à nos obligations conventionnelles. En retour, ce nouveau cadre légal impose quelques obligations aux États membres disposant d'un tel dispositif (absence de discrimination entre les différents pays tiers, transparence quant aux règles appliquées, possibilité d'un recours juridictionnel en cas de décision de refus en matière d'IDE en vertu des dispositions de l'article 6 du présent règlement).

Ces nouvelles règles sont compatibles avec celles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)⁽⁵⁾. L'adoption de mesures restrictives en matière de libre échange pour des motifs de sécurité et d'ordre public s'avère en effet conforme à ces engagements internationaux.

La proposition de règlement du **Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne** comprend 14 articles.

L'article 1^{er} précise l'objet ainsi que le champ d'application du règlement, soit établir « **un cadre pour le filtrage, par les États membres et la Commission, des investissements directs étrangers dans l'Union européenne pour des motifs de sécurité ou d'ordre public** ». Outre une définition de ce qu'il

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne {SWD(2017) 297 final}, p. 2.

(2) Considérant 5 de la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne {SWD(2017) 297 final}.

(3) Considérant 7.

(4) Article 3, paragraphe 1, point e) et article 207, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(5) Considérant 3.

faut entendre par investissements directs étrangers (IDE) – ne sont concernés que les pays tiers à l’Union – l’article 2 du présent règlement précise ce qu’il faut entendre par filtrage ou mécanisme de filtrage, « une procédure permettant d’évaluer, d’étudier, d’autoriser, de soumettre à condition, d’interdire ou d’annuler des investissements directs étrangers. ».

Le projet de règlement précise ensuite quels sont les pouvoirs des États membres et de la Commission en matière de filtrage des investissements directs étrangers (article 3).

L’article 3 paragraphe 1 autorise les États membres qui possèdent déjà un mécanisme de filtrage, dont la France, à le maintenir voire le modifier ainsi que ceux qui n’en possèdent pas à en adopter un.

Cet article apporte donc bien une sécurité juridique aux États membres disposant d’un mécanisme de filtrage mais également une novation dans son paragraphe 2 en ouvrant la possibilité à la Commission européenne de procéder à une analyse et à des recommandations pour « les projets ou programmes présentant un intérêt pour l’Union », projets et programmes définis au paragraphe suivant.

Le paragraphe 3 donne une définition a minima de ce qu’il faut entendre par « projets ou programmes présentant un intérêt pour l’Union » : il s’agit de projets ou de programmes « *dans lesquels les financements de l’Union européenne représentent un montant considérable ou une part significative et ceux qui sont couverts par la législation de l’Union en ce qui concerne les infrastructures critiques, les technologies critiques ou les intrants essentiels.* » Une liste indicative figure à l’annexe I du présent règlement. Elle comprend un certain nombre de programmes européens dont notamment Galileo, H 2020, les réseaux transeuropéens.

Le rapporteur tient à attirer l’attention sur le fait que l’article 3 donne une définition relativement large de ces projets et programmes présentant un intérêt pour l’Union, que le terme utilisé « *en particulier* » enlève tout caractère exhaustif à cette définition.

En outre la liste, uniquement indicative, n’a, à ce jour, pas encore été arrêtée, les discussions sur le règlement étant en cours. Le rapporteur appelle donc à la vigilance sur ce point lors du vote du règlement au Conseil.

Même si le rapporteur soutient la proposition de règlement celle-ci ne saurait, *de facto*, empiéter sur la capacité des États membres à décider de ce qui relève ou non de leur souveraineté, c’est-à-dire de ce qu’ils peuvent considérer ou non comme comportant un caractère stratégique ou non.

En effet, même si, *in fine*, la décision finale appartient à l’État membre, celui-ci devra justifier devant la Commission les raisons pour lesquelles il accepte un investissement direct étranger que la Commission souhaiterait voir refuser en

raison du pouvoir de filtrage qu'elle détient au titre de l'article 3 du présent règlement en ce qui concerne les projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union (article 9).

Le rapporteur souligne néanmoins l'intérêt qu'il y a à ce que la Commission dispose également d'un pouvoir de filtrage et d'une vue d'ensemble sur les investissements directs étrangers dans l'ensemble de l'Union, ses réserves portent uniquement sur le contenu de la liste des PIECC.

À l'instar du rapporteur du projet de règlement devant le Parlement européen, M. Franck Proust, il s'interroge également sur les modalités d'organisation au sein de la Commission de ce service, du nombre de personnes impliquées pour qu'il ait une véritable efficacité et ne soit pas une simple coquille vide.

L'article 4 précise de manière non exhaustive ⁽¹⁾ les facteurs susceptibles d'être pris en considération dans le cadre du filtrage.

Lors du filtrage d'un investissement direct étranger pour des motifs de sécurité ou d'ordre public, les États membres et la Commission pourront examiner les effets potentiels entre autres sur :

– *« les infrastructures critiques, y compris l'énergie, les transports, les communications, le stockage de données, les infrastructures spatiales ou financières, ainsi que les installations sensibles ;*

– *les technologies critiques, y compris l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs, les technologies pouvant avoir des applications à double usage, la cybersécurité, les technologies spatiales ou nucléaires ;*

– *la sécurité de l'approvisionnement en intrants essentiels ;*

– *l'accès à des informations sensibles ou la capacité de contrôler des informations sensibles. ».*

Le rapporteur attire également l'attention sur le fait que la définition donnée est particulièrement large et englobante, et *de facto* peut s'étendre à quasiment tous les domaines. **En l'occurrence, le rapporteur se félicite de cette rédaction qui a l'avantage de la précision – un raisonnement par fonction plutôt que par secteur – tout en gardant la souplesse nécessaire à une éventuelle évolution de ces fonctions critiques.**

Le rapporteur se félicite également de la précision rédactionnelle apportée **au dernier paragraphe de ce même article 4** qui garantit les États membres de tout risque de prédation par un pays tiers : **« les États membres et la Commission peuvent prendre en considération le fait que l'investisseur étranger soit ou non**

(1) Considérant 11.

sous le contrôle du gouvernement d'un pays tiers, notamment au moyen d'un important appui financier. ».

Le rapporteur souligne également **la pertinence de l'article 5**, intitulé « *anticontournement* », qui ouvre la possibilité pour les États membres de s'opposer aux mesures provenant de pays tiers qui viseraient à contourner le dispositif de filtrage qu'ils ont mis en œuvre.

L'article 6 précise le cadre procédural des processus de filtrage effectué par les États membres. Si le rapporteur se félicite sur la pertinence qu'il y a à **renforcer l'obligation de transparence**, à s'assurer qu'il n'y a pas de discriminations entre pays tiers souhaitant investir, il s'interroge sur certaines dispositions de cet article. En effet, les dispositions de cet article obligent les États membres à « *énoncer les conditions qui entraînent le filtrage, les motifs du filtrage et les règles de procédure détaillées applicables*. ».

Le rapporteur s'interroge, dès lors, sur l'efficacité de la **judiciarisation d'un système qui, outre la transparence susmentionnée, va imposer des délais pour rendre les décisions de filtrage et ouvrir un droit de recours juridictionnel aux investisseurs étrangers et entreprises concernées contre une décision de filtrage qui leur serait par définition défavorable** (article 6.4).

Le rapporteur se demande même si le mécanisme ouvert par les dispositions de cet article ne pourrait pas amener à une véritable paralysie du système. **Le rapporteur est bien conscient que ces dispositions visent à rassurer les États membres qui pourraient craindre un manque d'attractivité de leur territoire une fois ce projet de règlement adopté.**

Or force est de constater que ni les États Unis ni la France n'ont été moins attractives alors que ces deux pays possèdent un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers. À l'inverse, en ce qui concerne la France, il a même été observé une recrudescence des investissements directs étrangers après que la Gouvernement a pris, ce qu'il est convenu d'appeler le « décret Montebourg ».

Le rapporteur émet également de **fortes réserves sur les articles 7 et 8 du présent règlement.** En effet, en vertu de l'article 7, les États membres sont tenus d'informer la Commission européenne de l'application des mécanismes de filtrage, dans un rapport annuel. Les États membres ne disposant pas d'un tel mécanisme sont également tenus de l'informer des investissements directs étrangers qui ont eu lieu sur leur territoire. En outre, **l'article 8 impose aux États membres de notifier à la Commission quels investissements directs étrangers font l'objet d'une procédure de filtrage cinq jours après le début de la procédure d'examen.**

Cette obligation peut s'apparenter à un contrôle des investissements directs étrangers par la Commission européenne, compétence qui ne lui a pas

été dévolue par les traités. D'autant que les informations requises (article 10) sont particulièrement précises qu'il s'agisse de la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entreprise, de sa valeur, des produits, services et opérations concernées voire de la structure du financement concerné.

L'article 8, intitulé « dispositif de coopération », outre cette obligation vise à établir une coopération entre États membres concernant les investissements directs étrangers. Lorsqu'un État membre pense qu'un investissement étranger réalisé sur le territoire d'un autre État membre peut avoir des conséquences sur sa sécurité et son ordre public, il lui adresse un avis, qu'il adresse en parallèle à la Commission européenne.

Le rapporteur observe la plus grande réserve, même s'il souligne l'avancée et l'importance d'un tel mécanisme de coopération, quant à la mise en place d'une telle coopération. En effet, outre le fait que les intérêts des États membres ne sont pas similaires, ils peuvent également se trouver en situation concurrentielle en matière d'attractivité territoriale concernant les investissements directs étrangers. Aussi pourront-ils manifester la plus grande méfiance quant à jouer un tel jeu collaboratif même si la garantie de la confidentialité des informations dispensées leur est opposée (article 11).

Quant à l'article 9, qui décrit le cadre pour le filtrage effectué par la Commission, le rapporteur a déjà fait part, *supra*, de ses réserves sur un mécanisme qui – cela dépendra évidemment de la manière dont il sera mis en œuvre – donne des compétences à la Commission que les traités ne lui ont pas dévolu même si la décision finale d'accepter ou de refuser un investissement direct étranger revient *in fine* aux États membres.

1. De timides avancées en termes de politique de la concurrence : ne plus empêcher l'émergence de champions européens

Ne pas s'opposer à l'émergence de champions européens est aujourd'hui un préalable si l'on veut pouvoir lutter à armes égales avec la Chine et les États-Unis notamment dans le secteur des transports ou des télécommunications, secteurs stratégiques s'il en est. Si ce constat a été unanimement partagé, le rapporteur a pu observer des divergences quant à l'opinion des personnes auditionnées sur la capacité de la Commission européenne à faire une application plus souple des règles de la concurrence.

Comme l'a, à juste titre démontré devant la mission M. Régis Turrini ⁽¹⁾, secrétaire général de SFR, **« l'un des gros problèmes de l'Europe étant plutôt la multiplication des acteurs et l'incapacité à faire émerger un grand opérateur transnational. Il y a, aux États-Unis, quatre opérateurs télécoms, pour une population globalement équivalente à celle de l'Europe ; il y en a trois en Chine, trois aux Japon... et entre cent trente et cent cinquante en Europe, ce qui nous**

(1) Audition du 25 janvier 2018.

amène à l'un des autres problèmes de la politique industrielle européenne qui est celui de la concurrence. En effet, le droit de la concurrence joue un rôle essentiel dans la construction de champions européens, ce qui s'avère très difficile dans le domaine des télécoms. Peut-être cela arrivera-t-il dans dix ou quinze ans mais, compte tenu de la politique de la concurrence menée par l'actuelle Commission européenne, je suis sceptique. ».

M. Jean-Yves Le Drian ⁽¹⁾, ministre des Affaires étrangères demeure plus optimiste quant aux perspectives d'évolution dans ce sens *« il est évidemment essentiel de voir émerger des champions industriels européens, tant vis-à-vis de la Chine que vis-à-vis des États-Unis. Il y a encore peu de temps, la Commission et les autorités européennes consacraient toute leur attention à éviter constitution de positions dominantes sur le marché européen. Peu important, à la limite, en somme que telle ou telle entreprise de premier plan passe contrat avec un partenaire d'outre-Atlantique, dès lors qu'une autre entreprise européenne sur le même secteur l'empêchait d'être en position dominante. C'est en train de changer : on appuie désormais la constitution de champions européens, comme celui qui émergera de la fusion entre Alstom et Siemens. ».*

M. Grégoire Chertok ⁽²⁾, associé gérant chez Rothschild & Cie, ne dit pas autre chose : *« Il faut réfléchir à ces questions à la maille européenne. Il nous semble que la Commission européenne doit intégrer la notion de champion européen dans sa politique et ses analyses antitrust. La création de tels champions a été à plusieurs reprises empêchée par sa doctrine. Pourtant, dans un monde de plus en plus global, au sein duquel nos grands concurrents préparent les batailles commerciales à venir en favorisant l'émergence de géants, en particulier en Asie, nos champions ne peuvent naître qu'à l'échelle de l'Europe. ».*

C'est la raison pour laquelle M. Martin Vial ⁽³⁾ insiste sur le fait qu'il *« est pertinent de dire que la Commission européenne doit appliquer les règles de la concurrence aux bornes de l'Union. Un mouvement se dessine en ce sens, que je vous laisse le soin d'apprécier. ».*

C. RENFORCER PAR UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

Le rapporteur souhaite présenter une proposition de résolution européenne tant pour marquer son soutien à la proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers que pour inviter les États membres et la Commission européenne à une politique industrielle plus ambitieuse et plus vertueuse en termes de contrôle anti-trust.

(1) Audition du 21 mars 2018.

(2) Audition du 22 mars 2018.

(3) Audition du 15 mars 2018.

1. Soutenir la proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers en l'amendant

Si le rapporteur salue très clairement les avancées de cette proposition de règlement dans la mesure où la Commission européenne reconnaît, pour la première fois, explicitement la nécessité pour une Europe ouverte de protéger sa sécurité et son ordre public d'attaques en provenance de pays tiers en définissant une liste de fonctions critiques qui doivent faire l'objet de la plus grande attention, il demeure circonspect tant sur la mise en œuvre réelle de ce règlement que sur la timidité qu'il manifeste sur certains points.

Concernant l'adoption prochaine de la proposition de règlement, lors de l'entretien que la mission a eu, à Bruxelles, le 26 mars dernier, avec le vice-président de la Commission européenne, M. Jyrki Katainen, Commissaire chargé de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité, n'a pas caché la réticence d'un nombre important d'États membres quant à l'adoption définitive du projet de règlement, aujourd'hui devant le Parlement européen.

En effet, un certain nombre d'États membres n'ont pas manqué de manifester leurs réserves quant à la mise en œuvre d'une procédure de filtrage **soit du fait d'un attachement à un libre échange moins entravé, soit du fait de la dépendance avérée de leur économie aux investissements directs étrangers**, notamment chinois.

Sans pouvoir dresser une liste exhaustive des États membres hostiles au projet, y sont, notamment, **actuellement, opposés, l'Irlande, la Finlande, les pays baltes, la Suède ainsi que le Portugal, Malte et la Grèce.**

Concernant sa mise en œuvre, à supposer que la proposition de règlement soit adoptée, le rapporteur ne cache pas ses inquiétudes quant au risque de travail « en silos » de la Commission. En effet, lors du même déplacement, il a pu s'étonner des réactions de la DG Concurrence qui ne se sentait pas concerné par la mise en œuvre du règlement, qui relève certes formellement de la DG Trade – en charge de la politique commerciale commune mais qui n'avait pas jugé bon de rencontrer la délégation à ce stade – alors que les investissements directs étrangers peuvent très clairement prendre la forme d'une concentration d'entreprises, **dont le contrôle relève, justement, de cette même DG Concurrence.**

Dès lors, on peut nourrir des inquiétudes quant à la volonté réelle de certains services **d'avoir une approche différente et différenciée de la politique de concurrence** qu'ils mènent notamment dans le cadre du contrôle des concentrations d'entreprises.

Concernant la timidité de la proposition de règlement, le rapporteur s'émue du fait que la **base légale sur laquelle repose le filtrage des investissements directs étrangers soit réduite à la sécurité et à l'ordre public**

qui peuvent être **entendus de manière plus restrictive que la politique industrielle ou les secteurs stratégiques**. Le choix d'un terme tel que stratégique aurait notamment permis d'opérer un contrôle plus large.

Le rapporteur partage, cependant, la position du rapporteur de la proposition de règlement devant le Parlement européen **d'exclure expressément du projet de règlement le secteur de la défense eu égard à la sensibilité du sujet, secteur qui peut être protégé en dehors du mécanisme de ce mécanisme de filtrage**.

Le rapporteur est, néanmoins, parfaitement conscient que le choix de cette base légale **repose sur le résultat d'un compromis** pour que la proposition de règlement ait une chance d'être adoptée au Conseil de l'Union européenne comme cela lui a été confirmé, par ailleurs, par le cabinet de Mme Elzbieta Bienkowska, Commissaire en charge du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME.

Cependant, un débat sur la politique industrielle, et sur sa définition, mériterait d'être ouvert même si la Communication de la Commission sur le sujet et la proposition du règlement présent sont clairement des avancées en la matière.

En outre **concernant la timidité du règlement**, le rapporteur relève que celui-ci **n'oblige pas les États membres ne disposant pas d'un système de filtrage des investissements directs étrangers à en adopter un**. De ce fait les risques inhérents à une politique concurrentielle non coopérative entre États membres non seulement demeurent **mais rendent encore plus crédibles les risques de Cheval de Troie intra-communautaire**.

Le rapporteur aurait souhaité la mise en œuvre d'un système plus contraignant pour les États membres non coopératifs.

Le rapporteur soutient cette proposition de règlement qui **représente clairement une avancée pour la protection des intérêts européens**.

Il souhaiterait présenter une proposition de résolution européenne dans laquelle il pourrait faire part de ses réserves mais également appeler de ses vœux à aller plus loin que la proposition initiale de manière à s'interroger clairement sur ce qu'est une entreprise stratégique européenne.

En effet, eu égard aux enjeux actuels de la mondialisation, il importe de définir, dans le cadre du marché commun, ce qui relève des intérêts stratégiques de l'Union européenne au-delà de la diversité des États membres afin de protéger le citoyen européen de toute ingérence d'un pays tiers qui lui serait préjudiciable.

Proposer une résolution européenne affirmant le soutien de l'Assemblée nationale à la proposition de règlement et invitant l'Union européenne à aller plus loin en termes de protection des intérêts communs

2. Pour une politique européenne anti-trust plus vertueuse

Si le rapporteur se félicite d'avancées indéniables au niveau européen en termes de filtrage des investissements directs étrangers, **il manifeste la plus grande réserve en ce qui concerne l'évolution de la politique industrielle en Europe du fait d'un positionnement dogmatique avéré de la Commission européenne en matière de politique de la concurrence.** Les avancées en ce sens sont plus que timides et **nécessiteront des évolutions certaines dans le cadre d'une mondialisation maîtrisée et régulée.**

Le rapporteur entend souligner que s'il a pu constater quelques avancées timides, notamment avec la publication de la Communication de la Commission européenne « *Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne* » ⁽¹⁾, communication qui invoque de repenser la stratégie industrielle européenne, **ces avancées demeurent insuffisantes.** Avancées qui lui ont également été confirmées lors des auditions.

En effet, **hormis les projets ou programme d'intérêt commun pour l'Union européenne, qui permettent de déroger, en quelque sorte, au contrôle relatif aux aides d'État, et de financer, à l'aide de subventions publiques, des secteurs innovants** – cela a permis notamment de financer une initiative franco-allemande en micro-électronique ⁽²⁾ – **les avancées sont plus que timides notamment en termes de contrôle des concentrations.**

La politique de contrôle des fusions acquisitions, c'est-à-dire des concentrations, n'a pas évolué alors que non seulement elle demeure un possible Cheval de Troie en termes d'investissements directs étrangers mais également empêche la constitution de champions européens.

Le rapporteur a pu le constater sur place. Alors qu'il interrogeait la DG concurrence sur les effets de la Communication de la Commission et de la proposition de règlement sur l'évolution de la politique de la concurrence à l'aune de ces nouveaux textes en termes de contrôle de l'application des règles de concurrence dans l'Union européenne, **la réponse des services de la Commission a été qu'il n'y avait aucune évolution des règles de concurrence à prévoir et à attendre en fonction de ces deux textes.**

(1) Communication « *Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne* » COM (2017)479 final.

(2) Audition de Mme Carsten Bermig, conseillère au cabinet de la Commissaire Elzbieta Bienkowska.

Le principe en matière de politique de la concurrence reste le même : grâce à une application stricte des règles de concurrence nous permettons aux entreprises européennes d'être plus concurrentielles et donc de mieux affronter la concurrence mondiale. **Malheureusement les faits démontrent l'inverse.**

Aussi le rapporteur souhaite dans le projet de résolution européenne inciter la Commission à mieux appliquer les règles de concurrence en définissant une stratégie « politique » à l'échelle européenne qui permette la mise en œuvre d'une nouvelle politique anti-trust réellement efficace.

Proposer une résolution européenne invitant la Commission européenne à avoir une politique anti trust plus offensive qui s'applique également aux bornes de l'Europe

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Axe n° 1 : REVALORISER L'IMAGE DE L'INDUSTRIE

– **Proposition n° 1 : Poursuivre l'initiative #FiersDeNosIndustries.**

Recenser les pépites industrielles dans nos territoires et produire un discours positif et concret sur les réussites industrielles de notre pays.

– **Proposition n° 2 : Confier aux conseils d'administration et de surveillance la formulation d'une « raison d'être » visant à guider les stratégies des entreprises industrielles en considération de leurs enjeux sociaux et environnementaux.**

– **Proposition n° 3 : Fournir aux organisations syndicales, suffisamment en amont, les informations leur garantissant une bonne visibilité sur la stratégie à venir de leur entreprise.**

Engager une réflexion pour organiser le maintien du lien entre les administrateurs et le reste du collectif de travail dans le respect strict de la confidentialité. Renforcer la formation de l'ensemble des administrateurs salariés notamment sur les aspects financiers.

– **Proposition n° 4 : Favoriser les filières d'apprentissage pour les métiers industriels en tension.**

Créer un nouveau statut de l'apprenti, davantage attractif pour les jeunes, et permettre aux entreprises de s'engager plus facilement dans l'apprentissage. C'est l'objet des mesures de la réforme de l'apprentissage contenue dans le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

– **Proposition n° 5 : Mieux articuler la formation professionnelle et les besoins des industries dans chaque bassin d'emploi.**

Articuler le diagnostic partagé au niveau national sur les métiers industriels de demain et les compétences qui seront requises avec les réalités territoriales au niveau des bassins d'emploi. La réforme de la formation professionnelle a justement pour objectif de mettre en place les outils d'analyse permettant de mieux anticiper les besoins en compétences en associant les branches et tous les acteurs qui peuvent contribuer à la construction d'une « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale ».

– **Proposition n° 6 : Définir précisément les besoins d'évolution en matière d'emploi et de compétence dans les secteurs industriels sur les territoires, au regard de la transition écologique et énergétique, notamment dans le cadre de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).**

Axe n° 2 : ATTIRER LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS ET CONFORTER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE

– **Proposition n° 7 : Continuer à valoriser concrètement le potentiel industriel de la France lors des sommets opérationnels organisés entre investisseurs et chefs d'entreprises étrangers et le gouvernement.**

– **Proposition n° 8 : Communiquer davantage sur les dispositifs d'accompagnement des investisseurs étrangers mis en œuvre par l'agence Business France.**

– **Proposition n° 9 : Simplifier la gestion administrative des entreprises.**

Prendre des actions concrètes dès maintenant pour atteindre la cible de 100 % des démarches des entreprises dématérialisées en 2022 : identité numérique des entreprises, fusion et automatisation des déclarations fiscales et comptables, accélération du programme « *Dites-le-nous une fois* ».

Axe n° 3 : FAIRE GRANDIR NOS INDUSTRIES

– **Proposition n° 10 : Orienter l'épargne des Français vers les entreprises.**

Orienter davantage l'assurance-vie vers les placements longs et productifs par exemple avec une modulation de la garantie des nouveaux contrats d'assurance-vie en fonds euros selon la durée de détention.

Développer et simplifier les produits d'épargne-retraite pour les faire converger autour de caractéristiques communes.

– **Proposition n° 11 : Consolider le capital des entreprises grâce à l'actionnariat salarié.**

Baisser le taux de forfait social applicable aux abondements des employeurs sur des plans d'actionnariat salarié.

– **Proposition n° 12 : Simplifier les obligations réglementaires liées au statut d'entreprise cotée pour les PME.**

– **Proposition n° 13 : Mettre en place un cadre juridique adapté, inspiré de celui des pays nordiques, afin de faciliter la mise en place de fondations d'actionnaires en France.**

– **Proposition n° 14 : En appeler à la responsabilité des acteurs du monde économique et financier pour qu'ils proposent, dans la mesure du possible, une offre d'accompagnement et de financement claire et globale aux entreprises.**

Axe n° 4 : RECENTRER L'ACTIONNARIAT PUBLIC

– Proposition n° 15 : Établir des « niveaux cibles » de détention publique de capital pour chaque motif d'intervention de l'État actionnaire.

– Proposition n° 16 : Élargir, dans le respect du droit européen, les possibilités de création d'actions spécifiques (*golden shares*) dans les entreprises stratégiques pour accroître les possibilités de contrôle de l'État actionnaire.

– Proposition n° 17 : Clarifier les modalités d'intervention de Bpifrance.

Privilégier l'activité de fonds de Bpifrance.

Préciser, au cas par cas, les motifs spécifiques de chaque prise de participation de Bpifrance.

Axe n° 5 : PRÉPARER LES RUPTURES TECHNOLOGIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET ÉCONOMIQUES FUTURES

– Proposition n° 18 : Mettre en place des « plateformes sectorielles de mutualisation », public-privé, pour que les acteurs aient accès aux puissances de calcul et aux données pertinentes, notamment pour développer des solutions d'intelligence artificielle.

Promouvoir une politique européenne de la donnée qui pourrait présenter un véritable atout concurrentiel pour le développement d'acteurs européens d'envergure dans le domaine du numérique.

– Proposition n° 19 : Augmenter les capacités françaises de formation universitaire et d'encadrement au niveau master ou doctorat dans le domaine de l'intelligence artificielle.

– Proposition n° 20 : Mettre en place des « bacs à sable » réglementaires pour fluidifier l'innovation (allègements temporaires de contraintes légales, moyens d'expérimentation en situation réelle).

– Proposition n° 21 : Cibler une partie du fonds pour l'innovation et l'industrie sur l'aide aux entreprises actives dans l'intelligence artificielle.

– Proposition n° 22 : Encourager l'élaboration, à l'échelle européenne, d'un plan stratégique sur les batteries.

Construire des infrastructures de production de cellules de batteries de grande envergure et créer une chaîne de valeur complète en Europe.

– Proposition n° 23 : Accélérer le processus de normalisation et d'attribution des fréquences en Europe afin de ne pas prendre de retard par rapport aux autres grands blocs économiques mondiaux en matière de déploiement de la technologie 5G.

Axe n° 6 : AMÉLIORER LE PROCESSUS DE CONTRÔLE DES IDE SENSIBLES

– **Proposition n° 24 : Étendre la liste des investissements qui peuvent relever d’une procédure d’autorisation préalable (IEF) aux investissements dans des entreprises utilisant certaines technologies.**

Pourraient notamment être prises en compte les technologies liées à l’intelligence artificielle, au spatial, au stockage des données ainsi qu’aux semi-conducteurs.

– **Proposition n° 25 : Étendre la liste des investissements qui peuvent relever d’une procédure d’autorisation préalable (IEF) aux investissements relevant, notamment, des cas d’usage suivants :**

- risque pour la sécurité d’approvisionnement en matières premières ;
- risque de transfert immédiat de technologie, de composant ou de brevet ;
- risque d’usage militaire ou proximité du site de l’entreprise dans laquelle se fait l’investissement avec une installation militaire ;
- présence directe ou indirecte d’un État étranger dans l’opération d’investissement ;
- risque de monopole mondial ou de concentration excessive de l’actif ;
- absence de réciprocité dans la manière dont est définie l’atteinte à la sécurité nationale (un investissement considéré, par le pays de l’investisseur étranger, comme attentant à la sécurité nationale dudit pays pourrait être susceptible en France d’être soumis à la procédure IEF) ;
- risque pour l’environnement.

– **Proposition n° 26 : Développer des outils prédictifs afin d’améliorer la veille stratégique sur nos entreprises.**

– **Proposition n° 27 : Organiser des réunions du Conseil de défense et de sécurité nationale en formation économique sur proposition du ministre de l’économie et sous l’autorité du Président de la République.**

– **Proposition n° 28 : Modifier les articles R.153-7 et R.153-8 du code monétaire et financier pour prévoir de nouveaux délais d’instruction.**

- un délai d’un mois pour la procédure de rescrit ;
- un délai de deux mois pour les demandes d’autorisation préalables à compter du dépôt d’un dossier complet ;
- un délai de deux mois prorogeable de 30 jours sur demande des services spécialisés de renseignement si la transaction nécessite un examen approfondi.

– **Proposition n° 29 : Étendre aux entreprises cibles la possibilité de recourir à la procédure de rescrit.**

– **Proposition n° 30 : Expliciter les différentes étapes de la procédure de filtrage des investissements (IEF) sur le site du ministère de l’économie et des finances.**

– Proposition n° 31 : Publier annuellement des statistiques sur la procédure de filtrage des investissements (IEF).

Pourraient être publiés le nombre de demandes de rescrit, le nombre de demandes d'autorisations préalables, en précisant les pays d'origine des investisseurs et les secteurs économiques concernés ainsi que le nombre d'autorisations simples, d'autorisations sous condition et de refus.

– Proposition n° 32 : Prévoir la remise annuelle d'un rapport confidentiel au Parlement sur le filtrage des investissements étrangers.

– Proposition n° 33 : Publier et mettre à disposition du public une version non classifiée du rapport remis au Parlement.

– Proposition n° 34 : Créer un comité parlementaire chargé du suivi du contrôle des investissements stratégiques dont les travaux seraient couverts par le secret de la défense nationale.

**Axe n° 7 : UTILISER DES LEVIERS JURIDIQUES
ET RÉGLEMENTAIRES
POUR PROMOUVOIR LES INTÉRÊTS INDUSTRIELS FRANÇAIS**

– Proposition n° 35 : Modifier l'article R.143-9 du code monétaire et financier pour préciser et étendre la liste des catégories de conditions dont l'autorisation du ministre de l'économie peut être assortie.

– Proposition n° 36 : Prévoir explicitement dans notre réglementation le suivi, par les administrations concernées, des engagements pris par les investisseurs.

– Proposition n° 37 : Recourir à des tiers indépendants pour assurer le suivi des engagements.

Habiller des tiers indépendants, notamment des cabinets de conseil, à réaliser des audits de la mise en œuvre des engagements de l'investisseur, sur demande de l'État ou de cet investisseur. Prévoir la remise des rapports ainsi établis aux comités de pilotage ainsi que leur communication aux organisations syndicales représentatives. Imposer à l'investisseur de fournir l'ensemble des informations nécessaires pour permettre au tiers indépendant d'accomplir sa mission.

– Proposition n° 38 : Mettre pleinement en œuvre les sanctions prévues à l'article L.151-3 du code monétaire et financier en cas de non-respect des engagements par l'investisseur voire compléter la liste des sanctions applicables.

Axe n° 8 : ÊTRE EN POINTE DE LA MORALISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

– Proposition n° 39 : Accroître le rôle de l'Agence française anti-corruption (AFA) en modifiant l'article 17 de la loi Sapin 2 pour permettre à l'AFA de contrôler les entités étrangères même si le siège de la société mère n'est pas situé en France.

– Proposition n° 40 : Accroître les moyens d'enquête pour permettre à la France d'être crédible en tant qu'autorité de poursuite en matière d'anti-corruption.

Renforcer les moyens alloués au Parquet National Financier (PNF) ;

Permettre, éventuellement, au PNF de conserver, dans son budget, le montant des amendes infligées ;

Faire éventuellement réaliser les investigations en matière d'anti-corruption aux frais des entreprises soumises aux poursuites, proportionnellement à leur chiffre d'affaires.

– Proposition n° 41 : Élargir la définition du représentant d'intérêt figurant à l'article 1^{er} du décret n° 2017-867, dans le respect de l'article 25 de la loi Sapin 2 et sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

– Proposition n° 42 : Renforcer la coopération avec les autres autorités judiciaires, notamment américaines, en matière de lutte anti-corruption.

– Proposition n° 43 : Canaliser la transmission des informations d'ordre économique, technique et financier aux autorités étrangères dans le cadre des conventions internationales existantes, à savoir la convention de La Haye ou des conventions d'entraide en matière pénale.

– Proposition n° 44 : Identifier clairement les informations réellement sensibles dont la transmission à des autorités étrangères doit être exclue ou restreinte dans le cadre d'une réforme de la loi de blocage de 1968.

Axe n° 9 : RENFORCER L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

– Proposition n° 45 : Adjoindre des objectifs d'intelligence économique au Plan national d'orientation du renseignement (PNOR).

– Proposition n° 46 : Étendre aux régions les résultats positifs de l'expérimentation d'un dispositif d'intelligence économique territorial menée en Normandie.

– Proposition n° 47 : Renforcer la prise en compte de la dimension offensive de l'intelligence économique par les autorités nationales et territoriales.

Élargir davantage les interventions des instances chargées de piloter et de mettre en œuvre l'intelligence économique aux niveaux international, national et local (fixation d'orientations générales, échanges d'informations, prises de contact avec les entreprises, etc.) aux aspects de conseil et de soutien des entreprises à la conquête des marchés internationaux.

– Proposition n° 48 : Relancer les efforts de formation des cadres d'entreprises à l'intelligence économique.

Les organismes de formation initiale des cadres du secteur privé (universités, écoles d'ingénieur et écoles de commerce, etc.) devraient systématiquement incorporer aux sessions consacrées à la gouvernance une sensibilisation aux enjeux et, surtout, aux modes d'organisation de l'intelligence économique.

Axe n° 10 : PROMOUVOIR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE PLUS OFFENSIVE À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

– Proposition n° 49 : Proposer une résolution européenne affirmant le soutien de l'Assemblée nationale à la proposition de règlement et invitant l'Union européenne à aller plus loin en termes de protection des intérêts communs.

– Proposition n° 50 : Proposer une résolution européenne invitant la Commission européenne à avoir une politique anti-trust plus offensive qui s'applique également aux bornes de l'Europe.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 19 avril 2018, la commission d'enquête, sous la présidence de M. Olivier Marleix, a procédé à l'examen du rapport présenté par M. Guillaume Kasbarian.

La séance est ouverte à dix heures quarante.

La commission d'enquête examine le rapport de M. Guillaume Kasbarian et se prononce sur son adoption.

M. le président Olivier Marleix. En cette dernière réunion de notre commission d'enquête, je vous remercie, chers collègues, pour votre engagement dans nos travaux. De très nombreuses auditions ont eu lieu, parfois longues, et je sais que certains m'ont parfois trouvé bavard. Si, en certains cas, mes questions ont été insistantes, c'est que je sais d'expérience que l'administration ne va au-delà de la langue de bois que lorsqu'elle y est obligée. Je pense que cela n'a pas été inutile puisque, si j'en juge par les annonces du ministre de l'économie, nous avons déjà fait évoluer certaines choses, au moins sur la procédure relative aux investissements étrangers en France. Je remercie l'équipe des administrateurs qui nous a accompagnés.

M. Guillaume Kasbarian, rapporteur. Mes remerciements vont à tous ceux qui ont suivi nos travaux pendant ces six mois, au président qui a été à l'origine de la création d'une commission d'enquête que nous souhaitions tous et qui a conduit nos débats, enfin aux administrateurs qui nous ont remarquablement aidés, avec une disponibilité constante.

Au terme de la réunion tenue la semaine dernière pour faire un point préliminaire sur les propositions issues de l'analyse historique que nous avons réalisée, vous avez formulé certaines recommandations et préconisations. Comme vous l'avez constaté, la majorité d'entre elles ont été intégrées à la version finale du rapport que vous avez pu consulter.

Nous avons travaillé six mois et tenu près d'une cinquantaine d'auditions de syndicats, de directions d'entreprises, d'économistes, de journalistes, de consultants, de banquiers, d'institutionnels, de ministres et de responsables politiques qui nous ont éclairés et pour la partie historique et pour les préconisations. Nous nous sommes aussi rendus sur les sites industriels, à Calais et Belfort, ainsi qu'à Bruxelles et aux États-Unis. Le président Olivier Marleix et moi-même avons réalisé un contrôle sur pièces et sur place à Bercy, consultant tous les documents que nous avons demandés et qui n'étaient pas classifiés. Nous avons aussi pris connaissance des rapports des cabinets conseils A.T. Kearney et Roland Berger. Nous avons créé un outil participatif en ligne permettant à tous les citoyens de signaler des pépites industrielles pour comprendre ce qu'est, de leur

point de vue, une entreprise stratégique et ce qui la valorise ; je vous ai communiqué les résultats de cette étude en ligne. Certains d'entre vous ont également organisé des ateliers dans leurs circonscriptions respectives, parce que la question des fleurons industriels n'est pas qu'une question nationale et n'intéresse pas que de grands groupes : elle diffuse partout en France, où l'industrie représente quelque 10 % de notre PIB. Voilà pour la méthode.

Le rapport est organisé en deux parties. Dans la première figure le bilan des opérations advenues pour Alstom, Alcatel et STX, le cas d'Alstom étant scindé en deux rubriques, respectivement relatives à General Electric et à Siemens. La seconde partie offre une vision prospective de ce que devrait être la politique industrielle ; elle est structurée en dix axes. L'un des chapitres porte sur la procédure relative aux investissements étrangers en France (IEF) mais nous ne nous en tenons pas là, car une politique industrielle cohérente et efficace demande un ensemble de mesures. Dans ces dix chapitres figurent cinquante préconisations, dont nous espérons tous qu'elles se traduiront dans les faits. Nous aurons l'occasion de suivre leur application et leur efficacité.

Deux remarques préliminaires à la présentation de la partie « historique » du rapport. En premier lieu, les questions économiques sont pour nous prépondérantes dans l'appréhension des fusions-acquisitions. Les entreprises ne fusionnent pas par plaisir ou pour des motifs politiques mais parce qu'il y a un enjeu industriel, lequel met en cause des emplois et le sort des salariés. Une stratégie industrielle est à l'œuvre, et je reprendrai à ce sujet le propos tenu devant nous par un syndicaliste de STX : *« Peu importe la couleur du passeport de mon actionnaire : ce qui compte avant tout, c'est sa stratégie industrielle ! »* Aborder l'histoire de ces fusions-acquisitions passées suppose de garder les éléments économiques en tête : les forces en présence, les options, les risques, les menaces, le chiffre d'affaires, la trésorerie... Ne pas aborder ces questions, c'est manquer une partie essentielle de l'histoire.

Le deuxième élément qui devait être pris en considération, ce sont les décisions de l'État et la manière dont les autorités ont utilisé les outils à leur disposition pour peser dans les discussions. Nous nous sommes attachés à en juger de façon objective, factuelle et rationnelle. Pour moi, il n'y a pas plusieurs vérités mais une seule, et pour consolider une thèse qui pourrait étayer la vérité, il faut des éléments tangibles. Je me suis donc efforcé, aussi bien que possible, de fonder le rapport sur la question économique et sur l'émergence d'une vérité à partir de faits et de preuves, les auditions nous ayant apporté des éléments factuels et concrets. Évidemment, la partie historique fera l'objet de divergences ; nous ne sommes pas naïfs et nous savons qu'il y a des agendas politiques de toutes parts. Pour ce qui me concerne, j'ai essayé, je le redis, de rester factuel donc de me concentrer sur les questions économiques et sur les preuves.

S'agissant du rachat du pôle « Énergie » d'Alstom par General Electric, la conclusion, du point de vue économique, est qu'Alstom n'avait ni la taille critique ni les ressources financières pour faire face seule, à terme, au bouleversement du

marché de l'énergie. Le *statu quo* n'était pas une option, selon les cabinets A.T. Kearney et Roland Berger. Affirmer le contraire, c'est proclamer l'inverse de ce qu'établissaient à l'époque l'ensemble des études à notre disposition : Alstom seule allait faire face à de graves risques de trésorerie. Dans le rapport commandé par M. Arnaud Montebourg, le cabinet Roland Berger prévoyait une baisse de trésorerie de 500 millions d'euros par an, avec un risque de trésorerie majeur à l'horizon 2016 – et donc, pratiquement, la fermeture de l'entreprise, tant les courbes figurant dans ce rapport étaient alarmantes. Autrement dit, Alstom ne pouvait continuer sans rien faire : c'était économiquement impossible ou irresponsable. Bien sûr, certains auraient pu laisser la courbe s'enfoncer et voir où cela menait, mais, du point de vue économique et étant donné les conseils donnés à l'époque, nous sommes convaincus qu'Alstom n'avait pas la taille critique suffisante pour rester seule.

L'entreprise devait donc s'adosser à un partenaire d'envergure mondiale. Plusieurs options ont été étudiées de manière théorique. Le cabinet A.T. Kearney ne préconise pas une solution unique : il recommande d'étudier les options du rapprochement avec Areva – qui ne se portait déjà pas très bien à l'époque – ou avec Dongfang, ou d'examiner l'option de la cession à General Electric ou à Siemens. Le cabinet Roland Berger a aussi proposé plusieurs options, dont un rapprochement avec Thales, Bombardier ou Areva. Mais si les options théoriques étaient multiples, de fait, *in fine*, la seule offre qui a pu aboutir d'un point de vue économique était celle de General Electric. Pourtant, M. Arnaud Montebourg, le ministre de l'époque, a multiplié les efforts pour trouver des alternatives, et rien n'empêchait un autre acteur de manifester son intérêt.

Certes, Alstom a été fragilisé financièrement. Personne ne peut nier que lorsqu'une entreprise se voit infliger une amende de 772 millions de dollars alors que sa trésorerie est fragile, l'urgence de trouver une solution pour remédier à sa situation s'accroît. En revanche, rien dans nos auditions, nos enquêtes et notre contrôle sur pièces et sur place n'a prouvé que la justice américaine a été instrumentalisée par quiconque – un pouvoir étranger, une entreprise étrangère ou General Electric elle-même – pour mener à bien l'opération.

Je rappelle que l'enquête de la justice américaine avait commencé en 2010. Ce n'est pas une surprise : en 2013, dans son rapport annuel public, le conseil d'administration d'Alstom indiquait aux actionnaires que le *Department of Justice* (DoJ) enquêtait. Les poursuites ne sont pas nouvelles : Alstom avait des difficultés aux États-Unis et ailleurs, l'entreprise étant poursuivie dans de nombreux pays pour des faits de corruption. Ce n'était ni secret ni mystérieux mais cela a évidemment fragilisé la situation de l'entreprise, car il est très compliqué de devoir faire face à une telle peine, assortie d'un couperet.

Une fois conclue la reprise d'Alstom par General Electric, l'action de l'État a permis d'obtenir certaines garanties, des engagements de General Electric vis-à-vis des autorités françaises. Ayant consulté le document à Bercy, nous avons constaté que des conditions avaient été imposées au repreneur, tenu de prendre des

engagements pour sauvegarder les intérêts de la France : le renforcement d'Alstom Transport, la création de trois co-entreprises, la préservation de nos intérêts nationaux dans la maintenance et dans la défense. L'État a donc joué son rôle en utilisant les leviers à sa disposition.

Pour autant, le marché de l'énergie a beaucoup baissé depuis 2014 – et je ne suis pas convaincu que General Electric payerait aujourd'hui 12 milliards d'euros pour acheter Alstom. La vigilance s'impose néanmoins à l'égard du repreneur. En premier lieu, il faut s'assurer que General Electric tient les engagements qu'il a pris pour 2018 en termes d'emplois, d'implantation en France, d'investissements, de recherche et développement, de centres de décision. Nous avons eu à ce sujet des éléments de réponse mais des questions demeurent pendantes. Nous rappelons donc dans le rapport que la vigilance est absolument de mise sur la tenue de ces engagements. General Electric doit aussi donner davantage de visibilité à son projet industriel en France au-delà de 2018 ; on en sait trop peu, alors que les annonces faites au niveau mondial par le groupe, qui est dans une position fragile, sont plutôt inquiétantes. La vigilance est tout aussi nécessaire quant aux perspectives de long terme de l'éolien *offshore* ; le développement de la filière représenterait des emplois en France. Des clarifications sont également attendues sur la restructuration de l'activité hydroélectrique à Grenoble. La vigilance vaut aussi en matière de sécurité et de qualité de la maintenance des turbines. Enfin, les conséquences de la réglementation américaine sur le trafic d'armes peuvent inquiéter.

En bref, on peut comprendre l'opération qui a eu lieu au terme d'une analyse historique montrant qu'il n'y avait pas d'alternative d'un point de vue économique et qu'il n'y avait pas d'autre option et, en même temps, être exigeant à l'égard du repreneur, réaffirmer que les engagements pris doivent être tenus et faire valoir les points appelant la vigilance.

La genèse du rapprochement entre Alstom Transport et Siemens est autre. La trésorerie n'est pas en cause ; le choix délibéré est fait. Il s'agit de créer un champion européen pour anticiper la concurrence chinoise qui devient très forte. La configuration illustre le « dilemme du prisonnier » : trois acteurs sont en lice ; si Siemens fusionne avec Bombardier, Alstom se retrouve seul et le risque est le même pour Bombardier en cas de fusion entre Alstom et Siemens. Voilà ce qui a poussé à une fusion assumée et choisie, qui fait émerger un géant européen du ferroviaire permettant de contrebalancer la partie chinoise, dont le chiffre d'affaires progresse très fortement.

Cette fois encore, l'État, utilisant tous les leviers à sa disposition, a obtenu des garanties importantes, qu'il s'agisse de l'implantation du siège du groupe en France ou de la stabilité de la structure de l'emploi pour les quatre prochaines années. Bien peu d'industries, en France, sont en mesure de prédire à quel niveau d'emploi elles seront au-delà de quatre ans. Cela peut paraître court, c'est vrai, et l'on préférerait que l'engagement porte sur une ou deux décennies ; mais quelle industrie, quelle entreprise peuvent garantir un niveau d'emploi stable, et même en

croissance, sur trois ou quatre ans ? M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, prendra la direction du comité national de suivi des engagements de Siemens vis-à-vis d'Alstom. La vigilance s'impose pendant toute la période précédant la finalisation de la transaction, dite période de *closing*, en espérant que l'Union européenne laissera faire et permettra l'émergence de ce géant européen. Cette vigilance s'impose aussi au sujet du retrait d'Alstom des trois co-entreprises créées avec General Electric.

Le troisième cas étudié par la commission d'enquête est celui d'Alcatel. Pour cette entreprise dont l'histoire était tourmentée depuis de nombreuses années, la fusion avec Nokia n'a pas vraiment surpris mais, à cette occasion, l'accent a été mis sur les pratiques commerciales agressives, et très décriées, du groupe chinois Huawei sur le marché européen, alors qu'il bénéficie d'aides d'État chinoises à hauteur de quelque 30 milliards d'euros. Il est inédit et assez inquiétant qu'un opérateur économique aux reins d'autant plus solides qu'il est subventionné par un État puisse se permettre d'entrer sur un marché européen et de concurrencer des acteurs français et européens en cassant les prix. Cela pose aussi la question de la réciprocité : je ne suis pas certain qu'une entreprise européenne aurait pu procéder de la sorte en Chine. La vigilance est impérative sur les pratiques commerciales chinoises, singulièrement lorsque les entreprises concernées sont soutenues par l'État chinois avec des lignes de crédits presque illimitées.

Encore une fois, le Gouvernement a obtenu des garanties essentielles de la part de Nokia : un droit de regard de l'État en cas de revente d'*Alcatel Submarine Networks* (ASN), des engagements en termes d'emplois, l'implantation en France du pilotage d'activités de recherche. Notre inquiétude majeure a trait à la revente d'ASN. Nous sommes allés à Calais visiter cette pépite industrielle, qui est quasiment un oligopole. Une vigilance absolue s'impose pour éviter la vente à la découpe de cette entreprise stratégique – une éventualité qui inquiète les syndicats – et une cession faite par Nokia dans des conditions telles que l'État n'aurait pas tous les moyens de contrôle possibles. Le *management* et l'actionnariat de Nokia préféreraient sans doute vendre à la découpe pour maximiser les profits mais nos intérêts doivent primer.

D'autres inquiétudes tiennent au modèle économique des opérateurs de télécommunications alors que les blocs économiques mondiaux prennent de l'avance sur la 5G. *De facto*, nous sommes en retard vis-à-vis des États-Unis, où une trentaine de villes maîtriseront la technologie 5G d'ici la fin de l'année ; la Chine met les bouchées doubles, tout comme la Corée du Sud. L'enjeu est de fixer des normes et d'attribuer des fréquences – nous en sommes capables en y consacrant les ressources nécessaires – de manière que, pour le 5G, l'Europe ne reste pas à la traîne, ce qui aurait un impact évident et sur Nokia.

Le dernier cas examiné a été celui de STX, autant dire le difficile maintien d'un champion français de la construction navale sur un marché fortement bouleversé dans les années 2000 et très fluctuant. Cette fois aussi a prévalu la volonté de créer un champion européen avec Fincantieri. De bonnes pratiques ont

été adoptées : les syndicats nous ont dit avoir été partie à la stratégie, avoir eu accès aux informations et avoir pu peser dans les négociations. L'État a également pesé dans les négociations en montant temporairement au capital. Qu'il montre ses muscles a permis d'obtenir un accord tout à fait convenable, qu'à de très rares exceptions près les syndicats n'ont d'ailleurs pas contesté devant nous. Ils ont souligné que l'État avait joué son rôle, que des engagements ont été pris et qu'ils ont été partie à l'accord. C'est la phrase – « *Peu importe la couleur du passeport de mon actionnaire : ce qui compte, c'est sa stratégie !* » – de l'un de ces syndicalistes que j'ai reprise tout à l'heure. Cette pratique devrait inspirer bien d'autres négociations relatives à des restructurations industrielles, car si les syndicats sont exclus de la négociation, qu'ils n'ont pas de visibilité de long terme, que les informations sur ce qui adviendra ne sont pas partagées avec eux, on ne crée pas les conditions d'un dialogue social permettant d'aboutir à un accord consensuel qui met en marche l'ensemble des salariés de l'entreprise considérée.

De ces différents cas d'école nous avons tiré des enseignements qui nous ont incités à formuler dix axes de travail. Il ne suffisait pas de dresser un bilan critique : notre objectif était aussi de formuler des recommandations propres à définir une politique industrielle exhaustive. Nous sommes tous convaincus que si le contrôle des investissements étrangers en France est indispensable en certains cas, il ne suffit pas à faire une politique industrielle : je ne suis pas convaincu que nos industries se porteront mieux si l'État se limite à bloquer les investissements étrangers. Un plan d'action complet est nécessaire, que nous avons traduit par dix chantiers visant à une montée en gamme pour protéger nos industries.

Il convient en premier lieu de revaloriser l'industrie, de la défaire de l'image passéiste dont elle est affublée à tort, et aussi de mettre l'accent sur la formation. L'industrie connaît un grave problème de recrutement en raison d'un problème d'image. Cela vaut en particulier pour Nokia qui, en concurrence notamment avec *Facebook* et *Google* pour recruter des ingénieurs, est à la peine. Pour permettre le recrutement des compétences qui manquent aujourd'hui, il faut améliorer l'image de l'industrie, favoriser l'apprentissage et mieux mettre en adéquation la formation professionnelle et les besoins des industries dans les bassins d'emploi. L'industrie, ce n'est plus le XIX^e siècle dépeint par Zola ! Il faut changer une perception qui n'a plus lieu d'être ; se satisfaire d'une image dégradée, c'est ne pas attirer les talents, ne pas former les compétences et laisser nos industries fonctionner en mode dégradé.

Le deuxième axe de travail doit être d'attirer les investisseurs étrangers et de conforter l'attractivité de la France. Il y a quelques semaines, M. Bruno Le Maire a commenté les résultats annoncés par Business France : pour l'année 2017, les investissements étrangers en France ont été particulièrement encourageants, avec près de 1 300 projets – soit 21 par semaine –, en augmentation de 23 %. C'est un nombre considérable, d'autant que l'on ne parle pas d'opérations financières menées par des fonds d'investissement mais principalement d'installations industrielles. Il y en a sans doute dans vos circonscriptions comme il y en a dans la mienne, en Eure-et-Loir, et vous

connaissiez tous des exemples d'investisseurs étrangers avec lesquels les choses se passent bien. Ils créent des emplois et font travailler des fournisseurs et des sous-traitants. L'objectif n'est pas de les faire fuir. Le contrôle que nous préconisons ne signifie pas la fermeture de notre pays et l'arrêt des investissements étrangers en France.

Le troisième axe de travail consiste à faire grandir nos industries pour en faire de grands groupes capables d'opérer sur la scène internationale. Cela suppose d'orienter l'épargne vers les entreprises, et aussi de consolider l'actionnariat salarié. M. Martin Bouygues nous a dit que pour protéger son entreprise des investissements étrangers spéculatifs, sa meilleure arme est l'actionnariat salarié – et ses salariés possèdent près de 18 % du capital du groupe.

Le quatrième axe de travail doit être de recentrer l'actionnariat public. Le ministre de l'économie et des finances a rappelé que la vocation de l'État n'est pas de tirer des dividendes de grands groupes dont les modèles économiques sont stables – de la boutique Hermès d'un aéroport parisien ou des tickets à gratter de la Française des Jeux par exemple. En revanche, on peut attendre de l'État qu'il recentre ses missions sur les entreprises stratégiques avec tout son poids d'actionnaire, sur les services publics essentiels et sur les ruptures technologiques à venir. Certes, les boutiques Hermès et les tickets à gratter de La Française des Jeux rapportent beaucoup d'argent ; mais maîtriser la 5G, l'intelligence artificielle ou encore le stockage des batteries comme le suggérait Mme Delphine Batho la semaine dernière au cours de nos échanges, rapportera bien davantage à terme si l'État joue réellement son rôle d'actionnaire.

Le cinquième axe de travail est précisément de préparer les ruptures technologiques futures, sans quoi, dans cinq à dix ans, nos entreprises industrielles devront conclure des contrats de licence avec des puissances ou des entreprises étrangères qui seront les seules à maîtriser l'intelligence artificielle, la 5G, l'éolien, l'énergie, le stockage de batteries... C'est la condition de notre indépendance industrielle, et si l'on ne s'y prépare pas sérieusement, une nouvelle commission d'enquête sera créée dans dix ans pour déterminer pourquoi l'État a été incapable d'accompagner ces ruptures technologiques. Nous devons les maîtriser.

Le sixième axe de travail est celui qui a été le plus commenté : le contrôle des investissements étrangers. Nous nous sommes accordés pour considérer que ce n'est pas parce que nous accueillons des investisseurs étrangers que nous ne devons pas préserver nos intérêts essentiels. Il faut à cette fin améliorer le processus de contrôle des investissements sensibles, en commençant par définir quel est l'objet du contrôle. Nous proposons pour cela d'étendre la liste, contenue dans le décret de 2014, des investissements qui peuvent relever d'une procédure d'autorisation préalable à certaines technologies telles que l'intelligence artificielle, les technologies et les nanotechnologies spatiales. Nous proposons aussi d'étendre cette liste à des cas d'usage, car certains rachats d'entreprise par des investisseurs étrangers demandent que l'État joue son rôle. Il en est ainsi

quand un investisseur a derrière lui un État – par exemple, un investisseur privé chinois soutenu par l’État chinois – mais aussi quand les technologies rachetées peuvent être militarisées ou encore, comme l’a suggéré Mme Delphine Batho, quand le rachat peut avoir un impact environnemental. Se pose aussi la question de la réciprocité : si un entrepreneur étranger souhaite investir en France dans un certain secteur technologique alors qu’un investisseur français se verrait refuser un tel investissement dans le pays d’origine de l’investisseur potentiel, il faut pouvoir lancer une procédure d’autorisation préalable. Dans certains cas d’usage, la vigilance de l’État s’impose.

Il convient encore de mieux anticiper les achats par des investisseurs étrangers plutôt que d’être mis devant le fait accompli, et aussi d’améliorer la transparence du dispositif. Nous préconisons de publier les statistiques annuelles sur la procédure de filtrage des investissements. Les chiffres qui nous ont été donnés montrent qu’une centaine d’investissements étrangers sont contrôlés chaque année par Bercy ; le rapport, en 2017, était donc de 1 à 13. Publier des chiffres anonymisés rassurera et ceux qui pensent que l’on ne contrôle rien et ceux qui pensent que l’on contrôle tout.

Nous proposons encore la remise annuelle par le ministère de l’économie et des finances d’un rapport confidentiel au Parlement sur le filtrage des investissements étrangers, et la mise à disposition du public d’une version non classifiée du rapport remis au Parlement. Il ne s’agit pas d’intervenir sur les services de Bercy, mais que Bercy rende compte de son action en tant que contrôleur des investissements étrangers en France. L’objectif n’est pas de multiplier les interventions protectionnistes lors de chaque rachat d’entreprise. Nous ne visons pas à permettre qu’un parlementaire se rende tous les jours au ministère en disant qu’il faut contrôler tel investisseur ou telle entreprise. De telles interventions ne sont pas permises aux États-Unis : le Comité pour l’investissement étranger aux États-Unis – *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) – prévoit que les parlementaires sont informés mais ne leur permet pas d’intervenir dans la procédure.

Le septième axe de travail consiste à utiliser et à préciser les leviers juridiques et réglementaires permettant à l’État de promouvoir nos intérêts industriels, et aussi à rendre les sanctions prévues en cas de non-respect des engagements pris par l’investisseur réellement dissuasives ; une pénalité de 50 000 euros par emploi non créé est peut-être trop faible pour certains groupes qui ont les moyens de supporter cette sanction.

Le huitième axe de travail impose d’être à la pointe de la moralisation de la vie économique. Cet élément clé est issu des discussions relatives à l’impact de l’extra-territorialité du droit américain. La loi Sapin 2 a permis un bond en avant dans la lutte anti-corruption, mais il faut la renforcer. Aussi longtemps que nous ne manifesterons pas une intolérance absolue à cette grave délinquance en col blanc, aussi longtemps que nous n’aurons pas les moyens associés qui nous permettront de lutter efficacement contre la corruption, nous passerons pour des

pitres outre-Atlantique et dans d'autres juridictions qui continueront de poursuivre de leur côté parce qu'ils seront convaincus que nous ne traitons pas le sujet sérieusement. De plus, si nous voulons aider nos industries à se protéger des procédures extraterritoriales menées à l'étranger, nous devons nous doter des mêmes moyens et des mêmes capacités à agir et être en pointe en matière de lutte anti-corruption. Ne pas l'être, c'est fragiliser nos industries en les mettant à la merci des juridictions étrangères. Nous devons donc « laver plus blanc que blanc » et être à la pointe de la moralisation de la vie économique. Le président Olivier Marleix a suggéré, la semaine dernière, que les banquiers d'affaires soient tenus de produire des déclarations d'intérêts. Nous avons retenu cette proposition : un banquier d'affaires n'étant payé que si l'opération de fusion-acquisition se fait, il a un intérêt manifeste à ce qu'elle aboutisse.

Le neuvième axe de travail devrait consister à renforcer l'intelligence économique, notamment territoriale, pour identifier les pépites industrielles, les savoir-faire, les technologies à défendre. Actuellement, l'État « brancardier » les découvre tardivement, quand une entreprise qui va très mal est rachetée ou qu'elle est la cible d'attaques. Il faut anticiper les risques par une intelligence économique défensive, qui doit se doubler d'une intelligence économique offensive consistant à aller chercher des marchés à l'étranger, aider nos industries à exporter et à acheter des entreprises à l'étranger, être performantes sur la scène internationale.

Le dernier axe de travail consiste à promouvoir une politique industrielle plus offensive à l'échelle de l'Union européenne. La Commission européenne a présenté en septembre dernier une initiative à ce sujet. L'Assemblée nationale pourrait adopter une résolution européenne réaffirmant son souhait que l'Union se saisisse de la question de la protection des intérêts communs des citoyens européens et soutenant cette initiative. Il nous faut définir collectivement les éléments stratégiques que les États doivent protéger. Seule une démarche européenne peut aboutir : la France ne peut agir seule au sein des blocs économiques mondiaux mais l'Union européenne au complet peut se donner les moyens de se protéger. Il nous faut donc agir en faveur de la proposition de la Commission européenne.

Enfin, il serait bon de revenir sur la politique européenne antitrust. Ne se tire-t-on pas parfois une balle dans le pied ? Les Chinois et les Américains se demandent-ils si leurs grands groupes deviennent trop grands ? Pense-t-on vraiment que les Chinois vont démanteler un monopole chinois au motif qu'il est devenu beaucoup trop gros pour le marché mondial ? Il n'y a aucune honte à ce que des champions européens, chinois où américains se développent et à ce que les autorités ne les jugent pas forcément trop gros sur le marché mondial. Il y a un aspect dogmatique dans la volonté fervente de promouvoir à tout prix la concurrence à l'échelle mondiale et une réflexion s'impose sur ce que doit être la politique anti-trust européenne. L'Union doit-elle continuer à se mettre des bâtons dans les roues en empêchant certaines entreprises de grossir et d'autres de fusionner pour créer des champions européens, alors que les grands blocs économiques mondiaux font l'inverse ?

J'en ai fini, et sur la partie historique du rapport et sur les dix axes de travail proposés qui rassemblent cinquante propositions. Je suis convaincu que si nous adoptons ce rapport, chaque parlementaire sera très attentif à ce que les préconisations soient mises en œuvre, et très vigilant quant à leur efficacité et à leur pertinence, pour dessiner le cadre d'une politique industrielle à la fois conquérante et offensive qui rendra les Français fiers de leurs industries.

M. Daniel Fasquelle. Au nom du groupe Les Républicains, je remercie à mon tour les administrateurs, dont le travail de très grande qualité a permis l'élaboration d'un rapport intéressant et bien écrit, dont je suis certain qu'il sera utile. Mais je m'étonne que ce document, dans ses grandes lignes, ait été diffusé dans la presse alors même que nous siégeons ce matin pour l'examiner. Nous devons tirer de ce manque de respect envers les membres de la commission d'enquête les enseignements nécessaires.

Le groupe approuve la philosophie générale du rapport, selon laquelle la présence de l'État est nécessaire quand il est question de la politique de la concurrence et de la politique industrielle. Lorsqu'est en jeu une infrastructure essentielle, on ne peut tout confier au marché : l'intervention de l'État est indispensable dans certains secteurs stratégiques. On le voit actuellement dans les débats relatifs à la SNCF et cela vaut ailleurs aussi. Nous ne devons pas pécher par naïveté mais savoir nous défendre. Cela suppose une politique industrielle en France et donc un État stratège, et aussi une politique industrielle européenne – laquelle doit être créée avant que l'on songe à la renforcer, puisqu'en l'état, elle n'existe pas.

Les propositions d'amélioration formulées pointent en creux les faiblesses du passé qu'ont été le manque de transparence et le manque de contrôle, ce que nous n'avons cessé de dire au long de nos débats, et déjà les années précédentes, notamment dans le dossier Alstom. Le groupe Les Républicains votera donc le rapport, dont il approuve la philosophie générale, les conclusions et ce qu'il laisse entendre – mais la contribution du groupe, factuelle, précise et argumentée, portera sur ce que le rapport ne dit pas !

Existait-il une solution alternative à celle qui a été retenue ? Oui. Nous démontrons que l'on aurait pu trouver un partenaire qui, ayant racheté les actions détenues par Bouygues, serait devenu l'acteur stratégique grâce auquel on aurait pu préserver ce fleuron de l'industrie française, le point d'appui permettant de construire ensuite des partenariats français ou européens. C'était possible, et j'ai toujours reproché au Gouvernement d'avoir été acculé, faute d'avoir anticipé, alors que la caractéristique d'un État stratège est précisément la capacité d'intervenir suffisamment en amont pour éviter que certaines situations ne se créent donc ne pas se trouver pris dans une nasse, incapable de trouver les bonnes solutions.

Nous traitons également des pressions de la justice américaine. M. Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie, avait reconnu, en réponse à

une question que je lui avais posée, avoir été très troublé par l'enchaînement des faits. Nous mettons l'accent dans notre contribution sur les contradictions apparues dans certaines déclarations – celles de M. Kron notamment – faites devant la commission d'enquête, pourtant toutes sous serment. Nous avons dans notre contribution la liste des entreprises étrangères que General Electric a rachetées à la suite de procédures lancées par des juridictions américaines. Vous y lirez encore le rôle joué par les services de renseignement américains, et aussi que des informations étaient déjà parues dans un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2012. Tout cela est très troublant. Je n'ai aucune appétence pour les thèses complotistes, mais nous ne devons pas être naïfs et les faits doivent être relevés.

Nous soulignons enfin l'in vraisemblable campagne de communication lancée pour faire croire aux Français que l'on sauvait l'entreprise Alstom alors qu'on la bradait. On expliquait à cor et à cri combien l'opération était formidable : grâce à l'État, on allait créer des co-entreprises, préserver Alstom Énergie et surtout Alstom Transport pour très longtemps. La solution retenue était la seule, proclamait-on, qui permettait de sauver Alstom Transport. Le résultat réel de cette manœuvre mirifique est qu'Alstom Énergie a été absorbée par General Electric et Alstom Transport par Siemens, avec pour résultat la disparition d'un fleuron français d'importance stratégique.

La seule question qui vaille est celle-ci : dans le dossier Alstom et dans les autres dossiers évoqués, l'État – Élysée, conseillers de la Présidence de la République, ministres successifs – a-t-il ou non protégé les intérêts nationaux dans les domaines stratégiques de l'énergie, du transport et du nucléaire où la France, *leader* mondial, a développé un formidable savoir-faire ? Pour notre groupe, la réponse est « non ». M. le rapporteur a exposé une vision comptable de ce dossier. Mon approche, plus politique, me conduit à considérer qu'il y a eu un très regrettable fiasco, et je suis malheureux que l'État n'ait pas été capable de protéger ce fleuron industriel. Nous risquons d'en payer le prix très longtemps.

M. Bruno Duvergé. La cinquantaine d'auditions diversifiées auxquelles nous avons procédé nous a permis de former notre propre avis, mais le groupe du Mouvement Démocrate (MODEM) et apparentés aurait toutefois aimé être systématiquement invité à participer aux visites de terrain. La force de la commission d'enquête tient aussi à la diversité de ceux qui la composent : certains sont plus politiques, d'autres sont juristes, d'autres encore ont bien connu le fonctionnement de l'État, d'autres enfin celui des entreprises. Je me classe dans cette catégorie, puisque j'ai travaillé plus de vingt ans dans un grand groupe international ; c'est certainement avec ce biais-là que j'ai participé à toutes les auditions.

Avec l'optique d'un homme d'entreprise, je considère qu'Alstom n'avait pas la taille critique pour avancer seule et qu'elle devait s'adosser à des partenaires mondiaux. Pour le volet « Énergie », l'offre de General Electric était intéressante. Surtout, elle avait un sens sur le plan industriel. Bien entendu, l'opération pose la

question de notre indépendance technologique et industrielle, mais les auditions nous ont permis de nous rendre compte que General Electric était déjà bien présent depuis longtemps dans nos installations et équipements civils ou militaires ; réunir Alstom et de General Electric n'entraînait donc pas de changement fondamental. Dans le volet ferroviaire, si Alstom et Siemens ne s'étaient pas rapprochés, Siemens et Bombardier l'auraient fait et Alstom se serait trouvée isolée. Or, face aux Chinois et aux Américains, seule une approche européenne est viable. Pour Alcatel et Nokia, l'approche européenne vaut également : leur rapprochement permet la création d'un leader européen des technologies innovantes de réseaux. Évidemment, comme l'a souligné le rapporteur, il nous faut être très vigilant sur l'avenir d'ASN, beau fleuron dont nous avons visité le site à Calais. Le même enjeu – la création de leaders européens – vaut pour les chantiers navals.

Des dix axes de travail proposés je retiens cinq, liés au développement économique : revaloriser l'image de l'industrie, renforcer l'attractivité, faire grandir nos industries, accompagner les ruptures technologiques, renforcer l'intelligence économique. Il va sans dire que le contrôle d'investissements étrangers, au demeurant d'une extrême importance, ne fonctionnera que si les cinq volets de travail cités sont pleinement développés.

Il est patent que l'image obsolète de notre industrie ne correspond pas à la réalité ; il est donc urgent que les Français redécouvrent leur industrie et soit fiers d'orienter leurs enfants vers les filières d'apprentissage. Contrairement aux idées reçues, la France attire les investissements étrangers, comme l'indique clairement le dernier rapport de Business France ; c'est un point fort, et il faut s'attacher à développer cette attractivité. Le point le plus faible de notre économie, c'est son insuffisante capitalisation ; il est donc urgent de rediriger l'épargne vers l'investissement productif. Alors que nous produisons de nombreuses innovations, trop peu mûrissent et se développent sur notre territoire. L'Histoire montre que notre force n'a pas obligatoirement tenu à des technologies précises mais à la création d'écosystèmes : nous avons réussi à le faire pour le nucléaire, le ferroviaire et l'aéronautique. Notre force est dans l'intégration, et c'est ce que nous devons développer. Un autre point faible de notre industrie tient à une intelligence économique trop défensive et restrictive ; nous devons développer une intelligence économique partagée au service des entreprises de toute taille, dans toutes les technologies.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est donc en phase avec la vision exprimée dans le rapport, dont il approuvera évidemment la publication.

M. Bastien Lachaud. Le groupe La France insoumise ne s'opposera pas à la publication du rapport, même si nous considérons que, tant sur la partie historique que pour ce qui est des propositions, il ne va pas assez loin et offre une vision du monde dans laquelle les intérêts de la France et de ses industries sont soumis à une approche économique qui n'est pas la nôtre. La commission d'enquête aura eu deux mérites : rappeler que la cession d'Alstom à

General Electric est, selon l'expression de Jean-Michel Quatrepoint, : « *un scandale d'État* » et mettre en évidence à quel point l'accaparement du pouvoir par une oligarchie constituée d'une poignée de patrons, banquiers de haut vol, avocats, communicants, hauts fonctionnaires pantouflards et politiques peut mettre en danger les intérêts fondamentaux de la nation.

Dans l'affaire Alstom, les nombreuses auditions ont montré que plusieurs phénomènes ont concouru à faire advenir un pareil désastre économique, industriel et moral : avant la vente, ce sont l'action de la direction, la pression du *Department of Justice* (DoJ) américain, les divergences au sommet de l'État, l'idéologie libre-échangiste qui prévaut au sein de l'Union européenne et parmi les élites économiques et administratives françaises et européennes ; avant et après la vente, ce sont la négligence et l'absence de vision des responsables politiques, l'oubli des intérêts vitaux de la nation, l'occultation de l'impérative transition écologique, la naïveté à l'égard des États-Unis, la gouvernance désastreuse d'entreprises dont l'actionnariat n'a plus aucun souci de la production et enfin la substitution des financiers aux ingénieurs dans la conduite des groupes industriels.

La première cause tient incontestablement à la direction de l'entreprise. À l'issue de l'enquête, il ne fait aucun doute pour notre groupe que Patrick Kron a causé la perte d'Alstom. D'abord, en laissant avoir cours les nombreux faits de corruption qui ont donné lieu à l'enquête du DoJ américain et pour lesquels l'entreprise, à l'instigation de ses dirigeants, a finalement plaidé coupable et été sanctionnée. Que les membres de la hiérarchie la plus élevée n'aient pas dû assumer devant la justice leur responsabilité vis-à-vis de ces faits est incompréhensible, inacceptable et, dans le cas de Patrick Kron, d'autant plus immoral que son application à vendre Alstom à General Electric sous l'effet notoire de la menace judiciaire américaine lui a rapporté un bonus mirobolant de plusieurs millions d'euros.

La commission a également mis en évidence des dysfonctionnements au sein des cabinets : la reconstitution de la chronologie a montré une divergence de vues entre l'Élysée et Bercy qui a forcément été préjudiciable à la négociation, ainsi qu'un manque criant d'information des services entre eux, mais également des ministres par leurs propres services.

Contrairement à ce que soutient le rapporteur, notre groupe conclut qu'il n'y avait pas d'urgence à céder Alstom « Énergie » ; que toutes les pistes n'ont pas également été considérées – la nationalisation n'a même jamais été étudiée ; que la direction de l'entreprise a agi de manière déloyale à l'égard des salariés et de l'État ; que l'action du *Department of Justice* américain a manifestement eu un effet déterminant dans la conclusion de la vente ; que les accords signés avec General Electric ont placé la France dans une situation de dépendance dans les domaines de l'énergie mais aussi de la défense, incompatible avec sa souveraineté ; que le suivi par l'État de la mise en application des accords a été tout à fait insuffisant.

Le groupe de La France insoumise recommande prioritairement : l'ouverture d'une information judiciaire contre la direction d'Alstom Énergie qui a manqué à ses obligations à l'égard des salariés de l'entreprise ; la reprise par l'État des co-entreprises qui seront vraisemblablement mises à la vente en novembre prochain ; le retrait de la décoration de la Légion d'honneur à Patrick Kron et à Henri Poupart-Lafarge pour manquements graves à l'honneur ; un moratoire sur les privatisations décidées par le Gouvernement, qu'il s'agisse des barrages hydro-électriques, du terminal méthanier de Dunkerque, de La Française des Jeux ou d'Aéroports de Paris.

Le groupe La France insoumise suit également avec vigilance et inquiétude l'évolution de la situation d'Airbus. La commission d'enquête a entendu MM. Denis Ranque et John Harrison, mais pas M. Tom Enders ! Il n'a pas été permis de lever les interrogations concernant le rôle de la *National Security Agency* (NSA) et les procédures judiciaires « opportunes » dans la fragilisation du groupe. À cet égard, les révélations d'Edward Snowden, l'ouverture d'enquêtes concomitantes, le lancement d'un audit interne mené sans concertation avec les actionnaires étatiques et le recrutement de dirigeants américains auraient dû et devraient toujours inciter à une réelle mobilisation des pouvoirs publics.

Le groupe de La France insoumise s'inquiète également du rapprochement de Naval Group et de Fincantieri, qui est manifestement une clause de l'accord sur la reprise de STX. Alors que ce rapprochement a été bloqué à plusieurs reprises par le ministère de la défense, des groupes de travail ont été installés en 2017 sans même que les parlementaires en soient informés. Alors que l'Italie n'a plus de gouvernement légitime, ces groupes de travail sont sans objet. Comme s'y est engagé M. Bruno Le Maire devant la commission d'enquête, Bercy doit reprendre le dossier à zéro et impliquer les parlementaires.

Au-delà de ces éléments qui concernent la partie « historique » du rapport, figurent dans la contribution du groupe de La France insoumise de nombreux éléments relatifs à la politique industrielle que la France devrait mettre en œuvre pour préserver l'avenir de ses fleurons industriels.

M. Damien Adam. Je félicite notre rapporteur, ses collaborateurs et les administrateurs de l'Assemblée nationale pour le travail réalisé. Ce beau rapport est une feuille de route pour la majorité et pour ceux qui croient vraiment en l'industrie. Nous devons maintenant nous en saisir pour développer une politique industrielle d'envergure. En matière d'industrie, soit on fait de la politique soit on fait la politique industrielle. La seconde est, à mon sens, ce qu'il y a de plus important, et c'est ce que mettent en place la nouvelle majorité avec Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances.

Les propositions contenues dans le rapport nous ont été présentées. Il ne tient maintenant qu'à nous de nous en saisir et de travailler avec le Gouvernement pour qu'elles soient appliquées rapidement, pour le bien des industries et surtout

pour l'emploi, notre priorité. Quels que soient les actionnaires et les dirigeants de l'entreprise, ce qui compte, c'est que nous puissions conserver et développer les emplois dans notre pays. Reconnaissons un échec sur ce point : la part de l'industrie dans le PIB français a fortement diminué au long des trente dernières années. Le nombre d'emplois industriels considérablement chuté. Mais en 2017, pour la première fois depuis des années, le nombre d'emplois créés dans l'industrie a augmenté en France, ce qui montre qu'une politique industrielle permet de recréer des emplois.

M. Daniel Fasquelle a évoqué la politique européenne. Mais l'Union européenne existe depuis quelques décennies, au cours desquelles elle a souvent été dirigée par le Parti Populaire Européen (PPE), qui regroupe différentes sensibilités de droite et du centre, dont le parti Les Républicains. Il est donc singulier d'entendre le porte-parole de ce groupe souligner aujourd'hui l'absence de politique industrielle européenne – qu'avez-vous fait pendant toutes ces années pour la développer ? (*Mouvements divers*). Les élections européennes approchant, des consultations citoyennes ont été créées pour réfléchir à ce que doit être l'Union européenne. Je vous invite, vous, vos collègues et tous les citoyens de France, à participer à ces consultations citoyennes et à faire en sorte que tous les pays membres de l'Union puissent se développer conjointement. Un moment vient où l'on ne peut plus s'en tenir à une politique politicienne ridicule ; nous devons, ensemble, réfléchir à une politique industrielle pertinente pour le territoire européen. Les Européens sont incapables de s'unir, alors qu'aux États-Unis et en Chine, on sait très bien définir des politiques industrielles avantageuses. Soyons, nous aussi, capables de développer des politiques industrielles pertinentes pour l'ensemble des territoires européens.

M. Frédéric Reiss. Je comprends mal les propos de notre collègue de la majorité au sujet d'un travail remarquablement mené par l'ensemble des groupes politiques composant la commission d'enquête. Je souscris entièrement aux propos de Daniel Fasquelle. C'est le groupe Les Républicains qui est à l'origine de cette commission d'enquête et l'excellent travail réalisé fait honneur au Parlement. Je félicite notre rapporteur au talent fougueux de jeune député et notre président, parlementaire aguerri dont on connaît la rigueur et la compétence. Je remercie également les administrateurs de l'Assemblée nationale pour la qualité remarquable de leur contribution.

J'ai retenu, dans les propos de notre rapporteur, l'exigence de vigilance concernant le respect des engagements pris, notamment par General Electric après le rachat du pôle « Énergie » d'Alstom. La visite du remarquable site ASN de production de câbles sous-marins, à Calais, nous a permis d'appréhender exactement ce que signifie l'entrée de l'industrie dans l'ère numérique. Les cinquante propositions formulées dans le rapport servent l'attractivité de la France. Il s'agit de faire la meilleure part entre des stratégies offensives et la transparence des contrôles, qui sont absolument nécessaires. La commission d'enquête a manifestement fait œuvre utile, ouvrant à notre pays des perspectives

de développement technologiques, numériques, stratégiques, environnementales et surtout économiques.

Mme Natalia Pouzyreff. Je me félicite de ce travail d'équipe. Même si nous ne partageons pas tous l'ensemble des conclusions du rapport, nous avons œuvré collectivement pour l'avenir de notre industrie. Nous avons ainsi montré le souci qui est le nôtre à l'égard d'actifs stratégiques et de l'emploi.

L'Europe a la volonté avérée de protéger les intérêts communs de ses membres en se saisissant de certains cas d'usage ; c'est une très bonne chose. Nous devons impérativement nous doter des outils qui nous permettront d'affronter la concurrence mondiale sur un pied d'égalité – *on a level playing field*, disent les Anglo-Saxons – au lieu que, comme c'est le cas aujourd'hui, nos entreprises, dans de très nombreux secteurs, doivent affronter la concurrence de groupes qui bénéficient d'un soutien étatique effectif et que, d'autre part, la réciprocité n'est pas la règle. Que l'Union européenne se soit saisie de la question rend optimiste et fait penser que nous allons pouvoir, avec nos partenaires européens, faire progresser la défense et le développement de la base industrielle européenne.

M. Julien Dive. Je me félicite également du travail collectif de notre commission d'enquête dans toutes ses composantes. Mais je regrette certains propos illustrant plus qu'autre chose la politique politicienne qu'ils sont supposés dénoncer. Je remercie notre rapporteur pour ses propositions qui doivent servir de base de travail à l'ensemble de la représentation nationale. Nous devons continuer d'y œuvrer et nous apporterons plusieurs éléments à la réflexion. Je retiens notamment les propositions visant à améliorer la compétitivité de nos entreprises en accompagnant leur mutation vers l'utilisation de l'intelligence artificielle.

Le rapport ne dit rien de la robotisation de notre outil de production. Je proposerai au bureau de la commission des affaires économiques la création prochaine d'une mission de type *flash* sur la robotique industrielle afin que nous puissions évaluer les retards que nous accusons encore et les efforts à fournir dans nos territoires, dans nos entreprises – où qu'elles soient implantées et quelle que soit leur taille – et sur le plan législatif. Le terme de « révolution industrielle » n'apparaît pas davantage, mais c'est un détail. D'autre part, j'aurais voulu que l'on recense les dynamiques régionales visant à accompagner des industries locales. Business France est un outil exceptionnel pour capter les investisseurs étrangers, mais les compétences économiques aux niveaux régional, communal et des communautés d'agglomération sont de puissants leviers d'accompagnement des investisseurs étrangers. Comme l'a souligné notre rapporteur, il se trouve des entreprises à capitaux étrangers dans toutes nos circonscriptions et même si elles sont fabriquées sous pavillon étranger, je considère leurs productions comme du *made in France*. Il convient absolument de les accompagner et de les maintenir.

M. Denis Sommer. Je remercie à mon tour le président, le rapporteur et l'équipe qui nous a accompagnés. Ma première remarque porte sur l'état d'esprit

qui a prévalu au sein de la commission d'enquête. Mon expérience de député est récente, mais j'ai un peu d'expérience professionnelle par ailleurs et j'ai été surpris par le ton parfois violent et parfois irrespectueux employé à l'égard de certaines des personnes auditionnées. J'ai eu le sentiment que certaines questions servaient un scénario pré-écrit qu'il fallait essayer de démontrer à tout prix ! Ces pratiques me mettent mal à l'aise. Je ne suis pas particulièrement naïf, j'ai été responsable syndical pendant de longues années, et dans cette fonction on m'a appris à respecter les gens que nous invitions à venir nous rencontrer. Au-delà des responsabilités exercées, ceux que nous avons reçus sont des êtres humains ; les considérer *a priori* comme des coupables et les traiter comme tels est injuste et souvent inconvenant. En bref, il m'a paru parfois que le scénario pré-écrit par quelques-uns a pris le pas, en entraînant une manière de questionner qui aurait pu être plus mesurée et plus objective.

Sur le fond, mes relations avec les chefs d'entreprise, depuis de très longues années, m'ont appris que l'entreprise ne fonctionne qu'avec la confiance. Et pour qu'il y ait confiance, les chefs d'entreprise souhaitent que les responsables politiques mettent un terme à leurs querelles permanentes : l'essentiel, disent-ils, c'est l'avenir de nos entreprises et, au-delà des alternances démocratiques, nous devons pouvoir compter sur une vision partagée par le plus grand nombre. Prenons donc garde à ne pas tomber dans des excès, dans un sens ou dans l'autre. L'industrie représente maintenant 11 % du PIB, alors que sa part était supérieure à 20 % il n'y a pas si longtemps ; c'est une responsabilité collective donc largement partagée. Les résultats enregistrés en 2017 tiennent vraisemblablement à la confiance retrouvée et aux premières décisions prises par cette majorité. Mais des mesures telles que le Pacte de responsabilité et la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), prises au cours du précédent mandat, ont aussi porté leurs fruits. L'enjeu, considérable, était de permettre aux entreprises de reconstituer des marges largement perdues entre 2007 et 2012 pour pouvoir investir ; nous avons l'ambition de pérenniser le CICE.

S'agissant du rapprochement entre Alstom et General Electric, il ne faut pas réécrire l'histoire. J'ai sous les yeux un communiqué signé en 2014 par Damien Meslot, alors député de Belfort, Cédric Perrin, sénateur, et Florian Bouquet, président du conseil général du Territoire de Belfort, dans lequel ils rappellent avoir soutenu depuis le début la candidature de General Electric, disant qu'elle est synonyme d'avenir pour Belfort et son territoire. Aux côtés de Jean-Pierre Chevènement, qui soulignait la complémentarité entre General Electric et Alstom, Damien Meslot réaffirmait être favorable sans réserve à l'offre de General Electric, expliquant que Belfort allait devenir un pôle d'excellence mondiale en matière d'énergie.

Ce qui compte, pour la suite, c'est le respect des engagements pris par General Electric. Les organisations syndicales que nous avons entendues ne cherchaient pas à réécrire l'histoire. Chacun en a écrit une partie, à un moment donné, quand il fallait faire des choix qui n'étaient pas aussi larges qu'on veut bien le dire : certes, les actions Bouygues étaient cessibles, mais les « clients » ne

se sont pas précipités pour les acheter. La question fondamentale, c'est le respect des engagements pris. J'étais à Belfort lorsque, après le rachat, nous avons reçu Jeff Immelt, le patron de General Electric à cette époque, et l'une de ses phrases est restée dans la mémoire de tous : « *On va bien s'amuser ensemble* », a-t-il dit aux salariés. C'était la conclusion d'un discours qui traduisait la vision d'une grande politique industrielle, très largement soutenue et qui a créé de la confiance. Mais nous avons à faire à un groupe international, et la tradition, aux États-Unis, est que le niveau de rémunération du capital investi peut être extrêmement élevé. Nous sommes à la merci d'un changement de direction du groupe, et c'est là qu'est la vraie difficulté future. Aussi les organisations syndicales incitent-elles à se préserver et à préparer l'avenir, parce que la stratégie de General Electric peut changer radicalement, ce qui peut avoir une forte incidence à Belfort. Nous devons nous rassembler. La nécessité vitale de relancer notre industrie a été soulignée, et parce que cela concerne l'État dans son ensemble, les organisations syndicales et toute la représentation nationale devront être aux côtés du Gouvernement pour défendre une politique industrielle ambitieuse portée par General Electric dans notre pays.

Enfin, nous avons besoin d'une politique industrielle européenne, on le constate chaque jour. Cela est particulièrement sensible en matière d'énergie : les réseaux sont interconnectés et le seront toujours davantage. Produire de l'énergie verte ne signifie pas la même chose au Portugal, en Espagne ou en Autriche. Nous avons donc besoin d'une politique industrielle européenne en ce domaine, non seulement pour installer des éoliennes mais aussi pour les fabriquer sur nos territoires, et pour cela nous avons besoin d'acteurs comme General Electric et comme Siemens, à condition, évidemment, de maintenir des bases industrielles compétitives sur nos territoires.

M. Éric Bothorel. Je me félicite que les travaux de la commission d'enquête, appelée à faire une analyse rétrospective, aboutissent à un rapport très dense, riche en propositions – même s'il est aisé d'imaginer que certaines servent une posture, une idée que l'on s'était faite de la manière dont les choses avaient pu se passer. Il fallait se remettre dans le contexte de l'époque ; la multiplicité et la densité des auditions menées ainsi que les déplacements sur le terrain nous ont permis de nous faire une idée plus précise de la manière dont les décisions ont été prises. Cela nous éloigne de la théorie selon laquelle « il n'y a jamais de fumée sans fumée ». (*Sourires*). Les travaux menés nous donnent une vision assez claire des choses. On est, dans ma circonscription, particulièrement sensible à l'histoire d'Alcatel devenu Nokia, qui a un site industriel majeur à Lannion.

Les entreprises évoluent désormais dans une économie mondialisée non administrée, et c'est tant mieux. En même temps, les ruptures technologiques en cours, qui peuvent être source de nouveaux gisements de croissance, perturbent les entreprises industrielles. Elles se trouvent souvent percutées de plein fouet par de nouveaux acteurs créés deux ans auparavant. Le cas de General Electric, une entreprise pour laquelle j'ai travaillé jusque dans les années 2000, est une illustration révélatrice de cette évolution : la capitalisation boursière du groupe est

désormais inférieure à celle des acteurs du numérique. Que de nouveaux acteurs récemment créés soient en mesure de bousculer une entreprise comme celle-là entraîne ses dirigeants à s'interroger : comment se maintenir si l'on est incapable de maîtriser son destin et de bâtir une histoire entraînant les salariés dans une vision partagée de la stratégie nécessaire ?

On ne peut méconnaître le fait qu'un certain nombre d'entreprises industrielles dont on pensait qu'elles étaient là pour toujours sont bousculées par d'autres acteurs. Le rapporteur a évoqué la 5G : les enjeux sont considérables. Ce ne sont pas forcément les acteurs historiques qui seront les maîtres de ce marché. Ils doivent donc réinventer une stratégie. Pour cette raison, la proposition tendant à « *fournir aux organisations syndicales, suffisamment en amont, les informations leur garantissant une bonne visibilité sur la stratégie à venir de leur entreprise* » est d'une importance particulière. Elle fait écho à la nécessité d'un dialogue social renforcé et dit qu'il n'y a jamais d'aventures solitaires. Les dirigeants et les actionnaires – dont l'État quand il l'est – se doivent d'engager les salariés dans ce qui ne peut être qu'une aventure collective. Dans le contexte extrêmement compliqué parfaitement décrit dans ce rapport, l'entreprise doit associer les salariés aux bonnes décisions.

Mme Sarah El Haïry. Je remercie les administrateurs et nos collègues sur tous les bancs. Ce fut une belle aventure. Elle nous a permis de mettre la politique industrielle au centre de notre travail ; l'évaluation conduite devant nous permettre d'être plus agiles demain. Je me suis surprise à me passionner pour le concept d'entreprise stratégique, m'étonnant moi-même (*Sourires*), et pour les écosystèmes – je pense, ce disant, à tous les sous-traitants c'est à dire toutes les entreprises dont on ne parle pas, auxquelles on ne reconnaît pas la qualification de « fleuron industriel » alors que, sans elles, notre industrie ne tendrait pas vers l'excellence. Je souhaite donc que l'on intègre l'ensemble de ces écosystèmes, que l'on maintienne évidemment les emplois sur le territoire et que l'on travaille en commun à valoriser l'image de l'industrie dans les textes à venir sur l'apprentissage et la formation. Il nous faut aussi préparer nos industries aux ruptures technologiques qui s'annoncent, sans oublier la nécessité de moraliser l'économie pour rétablir la confiance et la volonté de s'engager et d'investir.

M. Daniel Fasquelle. Parce que je n'ai pas apprécié la sortie de M. Adam, qui se pose volontiers en donneur de leçons, je lui rappelle pour commencer que c'est le groupe Les Républicains qui a choisi entre tous la politique industrielle comme sujet d'une commission d'enquête parlementaire. Autrement dit, si nous sommes réunis ce matin pour examiner le rapport et des propositions visant à renforcer notre politique industrielle, c'est à l'initiative de notre groupe.

Il y a eu des défaillances. Je pointe celles de celui qui, alors conseiller auprès du Président de la République François Hollande, a dit un jour, selon un journaliste qui n'a pas été démenti, « *on n'est pas au Venezuela* », signifiant ainsi que l'État ne devait pas intervenir pour empêcher la vente d'Alstom Énergie à General Electric. Ce conseiller est aujourd'hui le Président de la République que

vous soutenez, comme c'est votre droit. Mais quand on voit le fiasco qu'a été l'affaire Alstom, vous ne pouvez pas vous poser en donneur de leçons quand il s'agit de défendre les secteurs stratégiques de notre économie.

Et puisque vous avez aussi, monsieur Adam, fait allusion à notre action et à celle du PPE au sein de l'Union européenne, je vous rappelle l'action menée par Nicolas Sarkozy en 2008, année où une Union européenne stratégique a réagi à une crise d'une incroyable violence en prenant les bonnes décisions pour protéger nos économies et nos industries. Nous n'avons pas fait que cela : après que Nicolas Sarkozy a repris au bond le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe qui avait été rejeté, un projet de traité simplifié a été adopté à Lisbonne à son initiative, dont l'article 173 stipule que « *l'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées* ». Le drame est que cet article n'est pas suffisamment mis en œuvre. Il revient maintenant à ceux qui sont aux responsabilités de l'appliquer et de veiller à ce que l'Union ait, outre une politique de concurrence, une véritable politique industrielle. Cet objectif doit nous rassembler. Nous ne pouvons nous diviser à ce sujet ; la voix de la France doit être une pour promouvoir une politique industrielle en Europe et une Union défendant les intérêts européens et donc français.

Mme Delphine Batho. Je remercie le groupe Les Républicains d'avoir pris l'initiative de la création de cette commission d'enquête, qui aurait pu voir le jour plus tôt mais dont les travaux sont très utiles. Je rends hommage au travail du président et du rapporteur et je les remercie aussi pour les échanges que nous avons eus la semaine dernière sur le contenu du rapport ; j'ai constaté que certaines remarques, notamment sur le site hydraulique de General Electric à Grenoble, ont été prises en considération. Comme d'autres collègues, j'aurais souhaité que, sur certains points, la privatisation des barrages hydrauliques par exemple, le rapport prenne d'autres orientations. Toutefois, ce travail collectif fait honneur à la représentation nationale. Je ne saurais conclure sans dire mon plein accord avec l'avant-propos du président de la commission d'enquête, M. Olivier Marleix. Il rappelle à juste titre que le travail de cette commission d'enquête parlementaire était d'établir les faits dans un processus qui a conduit à la situation dans laquelle nous nous trouvons et dont il faut tirer des leçons – faits qui sont d'ailleurs confirmés dans un ouvrage récemment publié par un ancien Président de la République.

M. Ian Boucard. Mes remerciements vont au président, au rapporteur et à tous les membres de la commission d'enquête. J'approuve le propos introductif du président et la contribution déposée par le groupe Les Républicains. Notre collègue Daniel Fasquelle ayant évoqué la position des élus du Territoire de Belfort en 2014, je rappellerai que la question n'était pas de savoir si Alstom devait ou non rester seul, mais si Alstom « Power » devait être repris par General Electric, déjà présente à Belfort et qui a une histoire ancienne dans le département, ou par Siemens qui fait peu ou prou la même chose 200 kilomètres plus loin. Il fallait donc choisir entre un acteur déjà présent sur le site et un autre qui risquait

fortement de délocaliser l'activité. Les propositions qui nous étaient faites à l'époque étant celles-là, nous avons plutôt soutenu l'option General Electric. Bien sûr, nous aurions préféré qu'Alstom reste Alstom, mais ce n'était pas la question qui nous était posée. Cela ne signifie pas que nous sommes totalement satisfaits de la manière dont les choses se déroulent actuellement, l'ensemble des engagements pris à l'époque n'étant pas respectés pour le moment. C'est indiqué dans le rapport et rappelé dans le propos introductif du président. J'espère que nous serons tous vigilants à ce sujet.

Plus généralement, les cinquante propositions formulées dans le rapport vont dans le bon sens. Elles doivent maintenant être suivies d'effet et s'inscrire dans un cadre législatif construit par le Gouvernement et l'ensemble des groupes politiques.

M. le président Olivier Marleix. J'avais anticipé le propos de Denis Sommer en ouvrant la réunion et je préciserai brièvement ma position. Une commission d'enquête est le moyen le plus fort dont dispose la représentation nationale pour exercer sa mission de contrôle. D'évidence, nous ne sommes pas un tribunal, mais nous ne sommes pas non plus un salon de thé et tolérer que des personnes auditionnées se limitent à faire des exposés ne permettrait pas de progresser ! Cela explique une manière, peut-être quelque peu intrusive, de mener le questionnement au regard de ce qui se fait habituellement dans des commissions. Je n'étais au service d'aucune thèse ni d'aucune idéologie en conduisant nos travaux ; il me semblait simplement que la crédibilité de notre démarche exigeait de n'éluder aucune question – d'ailleurs, à titre personnel, j'ai peut-être évolué à certains sujets, et j'ai une compréhension beaucoup plus précise de ce que furent les processus que nous avons examinés. C'est ainsi, à mon sens, que les travaux de cette nature doivent être conduits et je n'en rougis pas – je ne pense pas que nous ayons porté atteinte aux droits de l'Homme – car je suis satisfait du résultat auquel nous sommes parvenus. Comme l'a dit M. Bruno Duvergé, chacun a abordé les travaux en fonction de sa formation propre, ce qui détermine aussi notre appréhension des processus examinés ; il ne faut voir dans ce dossier d'autres *a priori* que cet *habitus*.

Je me réjouis que nous nous retrouvions aujourd'hui sur les propositions du rapporteur. J'ai matière à penser qu'elles vont sans doute au-delà de ce qu'il avait imaginé initialement. Cela montre que, dans un grand esprit d'ouverture, notre commission d'enquête a permis de formuler des propositions constructives et utiles.

La commission d'enquête adopte le rapport.

La séance est levée à midi quinze.

CONTRIBUTIONS

A. CONTRIBUTION DU GROUPE LES REPUBLICAINS AU RAPPORT RELATIF À LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DECISIONS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE, EN PARTICULIER LE DOSSIER ALSTOM

La cinquantaine d'auditions, pour certaines à huis clos, menées par la commission d'enquête mise en place à la demande du Groupe LR via l'utilisation de son droit de tirage annuel, a permis de lever le voile sur les raisons profondes de la vente des activités « Énergie » d'Alstom à l'américain General Electric (GE). De nombreux nouveaux éléments, jusque-là inconnus de la représentation nationale, permettent de dresser plusieurs constats alarmants sur la faiblesse de l'État français dans la gestion de ce dossier stratégique pour la souveraineté nationale, voire sur la complicité active ou passive de certains décideurs publics en particulier le Secrétaire général adjoint de la Présidence de la République et le Commissaire aux Participations de l'État à l'époque des faits.

1/ L'argument fallacieux de la nécessité d'un adossement à un autre acteur de l'énergie pour justifier le départ de l'actionnaire principal Bouygues avec le soutien du Secrétaire général adjoint de l'Élysée de 2012 à 2014 puis Ministre de l'Économie de 2014 à 2016.

L'argument principal soulevé par le PDG Patrick Kron pour justifier la vente des trois quarts de son Groupe réside dans la taille critique d'Alstom face à ses principaux concurrents : General Electric, Siemens, MHI, Hitachi, Harbin, Dongfang et Shanghai Electric. Cependant il faut distinguer la taille globale d'un groupe aux multiples activités et la place que l'entreprise occupe dans chacun de ses marchés. La première permet de déterminer la capacité d'une entreprise à équilibrer ses différents secteurs au sein d'un conglomerat, la meilleure situation de l'un pouvant compenser une défaillance de l'autre, et à disposer d'une structure financière plus large et donc de bénéficier de taux de financement plus faibles. La seconde détermine la réelle capacité de l'entreprise à se positionner face à ses concurrents dans un secteur donné et donc à pouvoir être rentable.

Si l'on regarde précisément le marché des turbines, des alternateurs et de l'ingénierie de centrales à vapeur (charbon et fioul), sans parler du marché nucléaire, General Electric se situait en 2014 en situation de faiblesse par rapport aux autres acteurs mondiaux, en particulier Alstom *leader* sur le plan mondial aux côtés des acteurs chinois. Par ailleurs, l'intérêt de GE pour les activités Énergie d'Alstom résidait dans la position majeure et extrêmement rentable d'Alstom dans la maintenance d'équipements de centrales électriques, en particulier en Europe. C'est donc bien GE, en dehors du marché des turbines à gaz, qui n'avait pas la taille critique dans les centrales thermiques à vapeur et le transport d'électricité, et qui recherchait depuis un certain temps à absorber un concurrent. Dans le domaine du transport d'électricité, il avait échoué en 2010 à racheter Areva T&D face au

duo français Alstom et Schneider Electric soutenu par le gouvernement de l'époque. Ce ne fut que partie remise 4 ans plus tard.

En 2013, le rapport annuel d'Alstom précisait : « Alstom est l'entreprise qui dispose de la plus grande expérience nucléaire au monde. Elle est numéro un mondial pour la fourniture de centrales clés en main, comme pour les activités de rénovation et de maintenance des centrales (services et pièces de rechange). Elle équipe environ 25 % du parc mondial et possède les capacités pour intervenir pendant tout le cycle de vie des centrales. Alstom Power est présent sur toutes les technologies de production d'électricité (charbon, gaz, fuel, nucléaire, hydroélectricité, éolien, géothermie, biomasse, solaire) et dans l'électricité « propre ». Elle est le leader mondial de la production d'énergie électrique hydraulique. Une ampoule sur quatre dans le monde est alimentée par de l'électricité produite par des équipements utilisant des technologies Alstom. Dans toutes ses activités, le Secteur Thermal Power d'Alstom occupe une position de premier rang. Sur le marché des turbines à vapeur et à gaz (turbines à gaz et à vapeur, chaudières, systèmes de contrôle d'émissions), il compte parmi les *leaders* du marché mondial et a installé plus de 20 % de la flotte mondiale de turbines. Alstom Grid est l'un des trois *leaders* mondiaux du marché du transport d'électricité, aux côtés d'ABB et de Siemens. À eux trois, ils couvrent près de la moitié du marché. Alstom Grid possède des atouts fondamentaux – produits de haute qualité, expertise reconnue dans les solutions d'ingénierie, politique d'innovation ambitieuse – que vient compléter une implantation mondiale permettant de couvrir un large marché. »

S'agissant du marché des turbines à gaz, il a souvent été avancé que GE vendait près de 200 turbines par an contre quelques-unes par Alstom. Mais dans le marché des turbines à gaz, il y a plusieurs segments, GE étant présent sur l'ensemble et Alstom uniquement sur les turbines de grande puissance (évidemment bien moins souvent vendues que celles d'une petite puissance). Il faut donc comparer ce qui est comparable. Et si le marché mondial des turbines à gaz commençait à se réduire du fait de l'effet retard de la crise économique (en dehors de la Chine), face aux acteurs chinois en pleine croissance, un partenariat avec GE ou Siemens au travers d'une co-entreprise était tout à fait envisageable à l'image du moteur CFL co-développé et commercialisé conjointement par GE et SNECMA. De même pour le secteur éolien où Alstom n'était pas suffisamment grand et qui a depuis 2015 fait l'objet d'une consolidation entre acteurs européens. L'argument de la taille critique pouvait éventuellement être recevable pour ces deux secteurs spécifiques mais ne justifiait en aucun cas un élargissement d'une théorie simpliste à l'ensemble des activités Énergie d'Alstom dont l'analyse concurrentielle s'effectue au cas par cas sur plus d'une vingtaine de marchés bien distincts.

À ce titre, au moment de la décision de Patrick Kron de céder l'ensemble des secteurs « Énergie » du groupe et sans en informer au préalable les responsables de ces activités, des négociations avancées étaient en cours avec Ansaldo Energia, détenu majoritairement par l'État italien, pour un partenariat dans les turbines à gaz (comble de l'ironie, vexés du « demi-tour » de Patrick

Kron, l'entreprise italienne se rapprochera de Shanghai Electric et rachètera la technologie turbines à gaz d'Alstom suite aux injonctions de la Commission européenne) et avec le fabricant germanique d'éoliennes terrestres Nordex pour constituer un acteur franco-allemand dans les énergies renouvelables. Ces discussions stratégiques avec des acteurs européens avaient été évoquées au plus haut niveau de l'État afin de bénéficier d'un soutien politique dans le cadre des relations bilatérales avec l'Italie et l'Allemagne.

Par ailleurs, la rentabilité et la création de flux de trésorerie du secteur Énergie comparativement au secteur Transport d'Alstom étaient bien plus importantes. À ce titre, en novembre 2013, au moment de la publication des résultats semestriels qui confirment les perspectives financières et la hausse des commandes, Patrick Kron annonce un plan de compétitivité pour le groupe et l'introduction en bourse d'une part d'Alstom Transport laissant présager un adossement à un autre acteur ferroviaire. Le cours de bourse monte de 5 % à 28 €. À cette époque, sur le plan stratégique, c'est bien Alstom Transport qui ne semble pas disposer de la taille critique pour faire face au mastodonte chinois (ce qui s'avérera en 2017 être effectivement la réalité...).

Le 21 janvier 2014, 3 mois après, lors de la publication des résultats trimestriels (qui durant l'ensemble du mandat de Patrick Kron à la tête d'Alstom s'est toujours limitée à quelques informations sur le chiffre d'affaires et le carnet de commandes), un étonnant *profit warning* est émis sur la capacité du groupe à tenir son engagement de création de *cash* au second semestre. Cette annonce fait chuter fortement l'action Alstom de 28€ à 21€ en une journée. Lors de la publication des comptes annuels en mai 2014, après l'annonce de la vente à GE, il s'avérera qu'Alstom a dégagé plus de 300 millions d'euros de *cash* positif au second semestre. À noter qu'en cette fin d'année 2013, Frédéric Pierrucci las de plusieurs mois d'auditions musclés du FBI accepte de plaider coupable et est licencié par Alstom pour « vacance de poste », et que Lawrence Hoskins, ancien Directeur Asie du Groupe, est arrêté dans les Caraïbes par la police américaine.

Deux semaines après ce *profit warning* a lieu le fameux dîner à l'hôtel *Bristol* entre Jeffrey Immelt et Patrick Kron, qui scellera la vente à General Electric après des négociations secrètes engagées par Grégoire Poux-Guillaume, directeur général du secteur Alstom Grid et proche de dirigeants de GE, et de Keith Carr, directeur juridique du groupe et notamment en charge des négociations avec les autorités judiciaires américaines. Étonnamment, le directeur financier du groupe, Nicolas Tissot, ne fait pas partie des discussions et sera répudié par Patrick Kron à l'issue de la vente à GE.

Puis le 17 février 2014, s'appuyant sur le *profit warning* de Patrick Kron, le Groupe Bouygues déprécie dans son bilan la valeur comptable de sa participation dans Alstom (la nouvelle valeur sera équivalente à celle correspondant au prix de vente proposé par General Electric). Cette nouvelle annonce fait chuter de nouveau le cours d'Alstom à 21 €.

Puis vint en mars l'annonce de l'agence *Bloomberg* d'une possible amende record du DoJ pour de nombreuses affaires de corruption (dépassant l'amende de Siemens en 2008 de 800 millions d'euros). Cette épée de Damoclès fait chuter de nouveau le cours d'Alstom, cette fois à 19 €.

Le 23 avril, l'agence *Bloomberg* fait une nouvelle annonce à savoir la vente du secteur Énergie d'Alstom à GE. Le cours d'Alstom était entre temps remonté à 24€ soit une prime affichée de 30 % pour le prix de vente de GE. Face à une telle prime qui allait se réduire au moment de la publication en mai des résultats annuels, les autres actionnaires que Bouygues, tous en dessous de 5 % du capital, ne peuvent que soutenir. La fuite dans la presse américaine est donc tombée à point. Le versement de dividendes exceptionnels ou le rachat d'actions pour 4 milliards d'euros finira de les convaincre de l'intérêt de soutenir une telle opération comparativement au maintien à long terme de leur investissement dans une entreprise désormais structurellement fragilisée par toutes ces annonces, comme le reconnaîtra Patrick Kron durant son audition. Ainsi, une fois le projet de vente communiqué à l'extérieur, rien ne pouvait plus arrêter l'opération car y renoncer pouvait faire craindre le pire au groupe. Les actionnaires autres que Bouygues mis devant le fait accompli ne pouvaient donc que valider.

Quant au Conseil d'Administration d'Alstom, outre les deux représentants de Bouygues, un proche de Patrick Kron qui l'a soutenu au cours de son ascension au sein du Groupe Péchiney, y joue un rôle clef. Il s'agit de Jean-Martin Folz qui a présidé le comité « indépendant » en charge d'analyser les offres de GE, de Siemens et de Mitsubishi. L'égalité de traitement entre les deux offres concurrentes n'apparaissant pas équitable, Bercy avait dû solliciter l'AMF pour régulariser la situation au sein du Conseil d'Administration d'Alstom. Jean-Martin Folz était également en charge depuis plusieurs années des questions d'éthique et conformité au sein du conseil d'administration, à savoir notamment la gestion des différents contentieux juridiques pour corruption. Aux côtés de Patrick Kron, il est à ce titre responsable légalement d'une sous-évaluation dans le bilan du groupe des provisions pour l'ensemble de ces contentieux (au total quelques dizaines de millions d'euros à comparer à la seule amende américaine de 700 millions d'euros). À compter de juillet 2014, il quitte ces responsabilités pour être en charge du comité des nominations et rémunérations qui accordera une prime de « vente » de 4,45 millions d'euros à Patrick Kron (l'Assemblée Générale d'Alstom votera contre en juillet 2016 mais le conseil d'administration présidé désormais par Henri Poupart-Lafarge ne suivra pas ce vote, certes consultatif). De plus, Jean-Martin Folz et Patrick Kron supprimeront les conditions initiales de résultat portant sur 2014 pour la distribution aux cadres dirigeants d'actions gratuites et de stock-options. Le montant total s'élève à 35 millions d'euros dont 430 000 € pour chaque membre du comité exécutif, qui pour la grande majorité n'avait pas été informé par Patrick Kron de la cession à GE malgré les termes de gouvernance de l'entreprise. Cette importante somme visait-elle à les convaincre de l'intérêt de la cession ?

Comme le reconnaîtra Patrick Kron devant la commission d'enquête, mis à part la menace de l'amende américaine sur la trésorerie du groupe, en 2013, la

situation financière d'Alstom et ses réelles perspectives sont enviables comparativement à d'autres groupes industriels : un carnet de commandes de 51 milliards d'euros, un chiffre d'affaires de 20 milliards d'euros en hausse de 2 % en croissance organique et un résultat opérationnel stable d'1,4 milliard d'euros soit une marge opérationnelle de 7 %.

Enfin, si l'argument de la taille critique évoquée par son PDG Patrick Kron était recevable, pour quelles raisons la Commission européenne a-t-elle enquêté pendant 6 mois de février à septembre 2015 sur la vente à General Electric ? Car un risque de position dominante sérieux pesait sur le marché européen des turbines à gaz de haute puissance ? Au final, à la demande de Bruxelles, Alstom via GE devra céder sa technologie de turbines à gaz et des contrats de maintenance à l'italien Ansaldo Energia. En avril 2015, la Commission européenne avait dû suspendre son enquête car elle estimait « *que les parties ne coopèrent pas et les documents fournis sont non complets* ».

En définitive, marqué par une baisse de son activité dans le BTP et se retrouvant en situation de faiblesse sur le marché des télécommunications face à SFR, Orange et Free, le Groupe Bouygues n'a pu jouer depuis 2010 son rôle d'actionnaire principal d'Alstom imposant le versement de dividendes importants et rejetant toute augmentation de capital qui aurait pu assainir son bilan et permettre à Alstom de faire des acquisitions ciblées dans les énergies renouvelables et être le consolidateur dans le secteur ferroviaire. La perspective d'une amende record du DoJ a accéléré le calendrier de la vente du Groupe à des concurrents, seuls acheteurs potentiels à payer un prix élevé du fait de synergies industrielles importantes sur les « doublons » (les réductions massives d'emplois par GE dans l'énergie et de Siemens dans le ferroviaire en attestent). Des investisseurs financiers ou des industriels souhaitant se diversifier ne pouvaient pas offrir le prix attendu à Bouygues. Le prix proposé par ou demandé à GE équivaut précisément à l'investissement initial de Bouygues soustrait des dividendes perçus au cours de sa dizaine d'années de présence au capital d'Alstom. La vente d'Alstom Transport à Siemens permettra in fine à Bouygues de sortir définitivement d'Alstom via le versement de nouveaux dividendes exceptionnels et une cession à terme de sa participation désormais proche de 10 % dans le nouvel ensemble. Son départ d'Alstom aura eu lieu en 2 temps et équivaldra à une opération financière blanche entre son investissement en 2006 et le départ d'Alstom Transport en 2018-2019. À noter que Henri Poupart-Lafarge, Président d'Alstom Transport puis d'Alstom après la vente à GE, est le fils d'Olivier Poupart-Lafarge, ancien directeur financier puis numéro deux du Groupe Bouygues et actuel conseiller de Martin Bouygues.

Quelle solution alternative aurait pu être proposée par l'État informé depuis 2012 des velléités de Bouygues d'un départ du capital d'Alstom ? Il ne s'agissait en aucun cas de la vente complète du groupe mais bien de trouver un acquéreur des 30 % de Bouygues et capable de jouer le rôle sur le long terme d'actionnaire principal. Par exemple, l'entrée de Safran, de Thalès ou de DCNS Énergie, toutes entreprises à capitaux publics, à hauteur de 10 % aurait permis des rapprochements industriels aussi bien dans les turbines (synergies technologiques

existantes entre GE Power et GE Aviation), dans la signalisation ferroviaire et dans les énergies marines renouvelables. L'État pouvait par ailleurs jouer le rôle d'actionnaire de transition avant de finaliser de tels accords capitalistiques. Le choix de l'Élysée (sans en informer le Ministre de l'Économie Arnaud Montebourg) fut dès le départ de soutenir la vente à GE. La commande dès 2012 par Emmanuel Macron, Secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, d'un rapport secret par l'Agence des Participations de l'État au cabinet de conseil américain AT Kearney soutenant cette option est symptomatique.

À noter qu'à la suite de l'annonce par *Bloomberg* du projet de vente, l'APE est étonnamment nommée par l'Élysée en charge du dossier pour l'ensemble de l'administration, reléguant les Ministères de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Armement à un rôle secondaire (malgré les enjeux stratégiques dans ces 3 domaines). L'APE est dirigée depuis août 2012 par David Azéma qui quittera l'Agence en juillet 2014 juste après la signature de l'accord entre GE, Alstom et l'APE. Celui-ci rejoint Bank of America, en tant que vice-président pour l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique, « pour gagner de l'argent » (Philippe Jacqué et Cédric Pietralunga, « David Azéma, de la banque d'affaires de l'État à Bank of America », *Le Monde*, 14 juillet 2014). Bank of America s'avère être la banque d'affaires, aux côtés de Rothschild, qui appuie Patrick Kron dans l'opération de vente à GE.

De son côté, outre l'action de sa représentante en France, Clara Gaymard (désormais au Conseil d'Administration de Bouygues), GE s'appuie sur le banquier d'affaires du Crédit Suisse François Roussely, ancien PDG d'EDF, et le conseiller en communication et en influence Stéphane Fouks, ami très proche du Premier ministre Manuel Valls. Comme l'a indiqué Patrick Kron lors de son audition devant la commission d'enquête, plusieurs dizaines de millions d'euros de commissions ont été versés aux quelques banquiers d'affaires impliqués dans la cession d'Alstom « Énergie » à General Electric. Idem pour les communicants et lobbyistes engagés par Alstom et General Electric.

2/ Une pression de la justice américaine grandissante en 2013 sur l'Etat-major d'Alstom et connue des autorités françaises.

En 2010, la justice américaine (DoJ) ouvre une enquête sur les pratiques commerciales d'Alstom pour décrocher un contrat de centrale à charbon de 118 millions de dollars en Indonésie face à l'américain Foster Wheeler (associé sur d'autres contrats de centrales électriques à General Electric). En vertu du Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), elle peut enquêter dès lors qu'un lien (filiale, versement d'argent...) relie un contrat aux États-Unis. Pour ce contrat, il s'avèrera que des intermédiaires américains ont été utilisés pour corrompre des décideurs indonésiens.

Le DoJ propose alors à Alstom un accord sous le régime du « plaider coupable ». À la différence de son partenaire japonais Marubeni, Patrick Kron refuse et le FBI mandaté par le DoJ étend ses investigations à d'autres contrats à

travers le monde. Comme confirmé le 15 mars 2018 devant la Commission d'enquête par Bruno Vigogne, Directeur des affaires internes d'Alstom, Fred Einbinder, ancien directeur juridique du groupe, avait conseillé à Patrick Kron de négocier avec le DoJ étant donné les risques plus élevés que les autres poursuites en cours comme en Suisse. À ce titre, lors de l'audience de remise en liberté le 19 avril de Frédéric Pierrucci, cadre dirigeant d'Alstom en charge de l'activité mondiale des chaudières de centrales à charbon et arrêté quelques jours plus tôt à l'aéroport JFK de New-York, le procureur David Novick déclare : *« Cette entreprise est poursuivie dans de nombreux pays, en Suisse, au Royaume-Uni, en Italie. Aux États-Unis, elle s'était engagée à coopérer avec le Département de la Justice mais elle a trahi à plusieurs reprises notre confiance. Alstom, qui devait nous aider, œuvre en réalité de façon lente et fragmentaire. Son attitude est pour le moins opaque »*.

Selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale d'octobre 2016 concernant l'extraterritorialité de la justice américaine, « plusieurs personnalités françaises auditionnées par la mission (dont au moins une occupant une position officielle) ont fait état de l'implication des services de renseignement américains : ceux-ci ont clairement été associés à la procédure, voire selon certaines déclarations ont été à sa source. (...) Tous les faits de condamnation d'Alstom pour corruption avant celle du DoJ sont relatés dans un rapport de l'OCDE d'octobre 2012 qui relevait qu'en France, toutefois, seules deux informations judiciaires pour corruption internationale avaient été ouvertes à l'encontre d'Alstom, suite à des transmissions d'informations par la Suisse concernant des faits survenus en Afrique australe, au Venezuela et en Indonésie, procédures toutes les deux conclues par des non-lieux. Cette situation conduisait les rédacteurs du rapport à un constat peu amène : *« sans pouvoir aller au-delà de la formulation d'hypothèses, le fait que seules deux informations judiciaires aient été ouvertes à ce jour, laisse interrogateur sur le degré d'investissement des autorités de poursuite françaises en la matière. Les réponses obtenues au moment de la visite sur place ainsi qu'après celle-ci n'ont pas permis d'apporter de réponse satisfaisante à ces interrogations (...)*. De l'avis des examinateurs, cette situation pourrait être l'illustration du caractère limitatif de la responsabilité des personnes morales en France dans la mesure où cette dernière ne semble pas permettre la mise en œuvre de la responsabilité pénale des sociétés mères pour les actes de corruption de leurs filiales, malgré l'affirmation du principe des autorités françaises sur ce point » ».

Ainsi, si Alstom a donc été ciblé par les autorités américaines chargées de la lutte contre la corruption internationale ainsi que par General Electric, c'est bien aussi parce qu'il y avait eu, selon les américains, un certain nombre d'alertes et de procédures engagées dans d'autres pays. En France, la Présidence de la République et le Ministère des Finances (l'actuel Secrétaire général de l'Élysée, Alexis Kohler, était à l'époque Directeur adjoint du cabinet de Pierre Moscovici) ne pouvait pas ignorer la situation, le rapport de l'OCDE d'octobre 2012 cité ci-dessus correspond à « la phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption » et a été à l'origine de la loi Sapin II relative à la lutte contre la corruption.

Quelques jours après l'arrestation de Frédéric Pierucci en mars 2013, la direction éthique et conformité d'Alstom a alerté par mail plusieurs dizaines de cadres du groupe en les « mettant en garde » s'ils devaient se rendre aux États-Unis.

Mais un cadre dirigeant retraité, Lawrence Hoskins ne semble pas avoir été informé et est arrêté en juillet 2013 aux Iles Vierges. Son poste est encore plus élevé que celui de Frédéric Pierucci puisque il était Directeur Asie du Groupe, rapportant au Directeur International lui-même rattaché directement au PDG.

Lors de son audition par la commission d'enquête le 15 mars 2018, Pierre Laporte, alors directeur juridique d'Alstom Grid et rapportant d'une part à Grégoire Poux-Guillaume, Président d'Alstom Grid, et à Keith Carr, le directeur juridique du Groupe, déclare qu'au cours de l'année 2013, Patrick Kron a rencontré les procureurs américains et que ceux-ci lui avaient « *fait clairement comprendre avoir en leur possession de nombreux éléments pour le mettre en prison* ». Arnaud Montebourg indiquera dans le même registre à la commission d'enquête « *qu'une pression physique s'était exercée sur Patrick Kron, sous la forme d'une menace d'arrestation* ».

En décembre 2014, le lendemain du vote en Assemblée Générale d'Alstom validant la vente des activités Énergie à GE, un accord par le plaider coupable est signé entre Patrick Kron et le DoJ : l'amende record s'élève à 772 millions de dollars, et la justice américaine interdit à GE de payer pour Alstom tout en dénonçant un « *système de corruption étendu sur plus d'une décennie et à travers plusieurs continents, un système singulier de par son ampleur, son audace et ses conséquences dans le monde entier* ». Lors de cet accord, Patrick Kron déclarera : « *Les autorités judiciaires ont proposé une transaction que j'ai acceptée dans l'intérêt de la société pour ne pas prendre le risque de se voir interdire le marché public du transport dans un certain nombre d'endroits* ». Comme le révélera *Le Figaro*, à l'époque, bien que la vente n'avait pas été validée, « *les avocats de GE auraient joué un rôle clef : leur intervention aurait permis de faire baisser le montant en échange d'une promesse d'appliquer le code de bonne conduite du groupe américain chez le Français. L'accord ne devait toutefois être révélé qu'après la finalisation de l'opération pour que l'amende n'apparaisse pas comme un élément qui aurait fait pencher la balance du côté américain plutôt qu'en faveur de Siemens-Mitsubishi* ». L'amende ne sera payée qu'en novembre 2015 après la finalisation de la transaction entre GE et Alstom. Ce délai de près d'un an est exceptionnel de la part des autorités américaines alors que l'amende est habituellement exigible dans les dix jours ouvrés.

Lors d'une audition en mars 2015 devant la Commission des Affaires économiques, Emmanuel Macron alors Ministre de l'Économie déclarera que la vente l'a « *pris par surprise* » et « *à titre personnel, en effet, j'étais moi-même persuadé du lien de cause à effet entre cette enquête et la décision de M. Kron, mais nous n'avons aucune preuve* ». Par ailleurs, en 2013, soit avant l'annonce officielle de la vente et après le rapport AT Kearney, la famille de Frédéric

Pierrucci avait alerté la Présidence de la République sur cet emprisonnement dans des conditions déplorables visant à le pousser à bout.

Au-delà des cas de Frédéric Pierrucci et de Lawrence Hoskins, un cadre dirigeant en charge spécifiquement de la « conformité » d'Alstom aux règles anti-corruption et rapportant directement au PDG est poursuivi depuis mai 2015 par le *Serious Fraud Office* britannique (SFO) pour des contrats ferroviaires remportés par Alstom durant le mandat de Patrick Kron (exemple du contrat des rames du métro de Budapest gagné en 2006). Il s'agit de Jean-Daniel Lainé et selon le rapport *Sherpa* de juin 2015 sur les pratiques de corruption au sein d'Alstom, si l'intéressé a échappé à la justice américaine, les « secteurs visés par le DoJ » et les « périodes » correspondent à celles durant lesquelles Jean-Daniel Lainé officiait comme responsable de la conformité et de l'éthique au sein d'Alstom Power de 2004 à 2006 puis au siège du groupe de 2006 à 2013. Autre précision importante apportée par *Sherpa* : jusqu'à l'année 2013, la direction Éthique dirigée par Jean-Daniel Lainé était directement incorporée au Comité exécutif que préside Patrick Kron depuis 2003. Ainsi, *Sherpa* s'interroge sur « l'implication ou la connaissance par les plus hautes instances du groupe et sur le risque de mise en place d'un programme de conformité de façade (*cosmetic compliance*) ». Le correspondant de Jean-Daniel Lainé au sein du conseil d'administration n'était autre que Jean-Martin Folz, cité dans la première partie.

Enfin, au cours des dix dernières années, General Electric a acquis plusieurs sociétés de différente taille qui ont dû faire face à des enquêtes pour corruption du DoJ. À titre d'exemple, en 2007, GE achète Vetco Gray, industriel britannique dans le secteur pétrolier, pour 1,9 milliards de dollars. L'annonce de la transaction intervient en janvier 2007, et en février 2007 un accord de « plaider coupable » est signé entre Vetco Gray et le DoJ pour des affaires de corruption au Nigeria.

3/ Un vaste plan de communication sur le partenariat Alstom-GE et des engagements de long terme pour masquer la complicité de l'État français dans la disparition d'un fleuron industriel national dans des secteurs stratégiques pour la nation.

Contrairement à ce qui avait été annoncé publiquement le 22 juin 2014 par l'exécutif lors de l'accord avec GE et Alstom, à l'occasion du feu vert donné le 5 novembre 2014 par Emmanuel Macron, Ministre de l'Économie, au titre du décret sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques, l'alliance Alstom-GE s'avère être une pleine et entière absorption. Les Français et la représentation nationale ont donc bien été floués.

S'agissant des trois co-entreprises entre Alstom et GE, le contrôle opérationnel est assuré à 100 % par General Electric. Le rôle d'Alstom est celui d'un actionnaire dormant : Alstom n'a droit qu'à 50 % moins 1 action dans les coentreprises Énergies Renouvelables (éolien en mer et hydroélectricité) et Grid (transmission d'électricité) et ne prendra que 20 % (contre 50 % annoncé en juin 2014) moins 1 action dans la coentreprise Steam France (nouveau nucléaire en

France et à l'international, vapeur en France, ingénierie des centrales à charbons en France, et maintenance en France des centrales thermiques principalement nucléaires). De plus, l'accord entre Alstom et GE prévoyait discrètement la vente au bout de trois ans de la participation d'Alstom dans les trois co-entreprises à un prix déjà fixé. Cette vente interviendra in fine fin 2018 à l'occasion de la vente d'Alstom Transport à Siemens. Ainsi, Alstom n'aura joué qu'un simple rôle de banquier via cette forme de prêt à GE. Tous les outils de communication déployés massivement en 2014 par les deux entreprises et l'État français auront permis de faire croire à la Nation qu'un partenariat avait été mis en place entre l'industriel américain et l'industriel français dans des secteurs clés pour la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique à travers le monde, et en particulier en France où Alstom est un fournisseur clef pour EDF au travers de la maintenance et de la fourniture d'équipements pour le parc nucléaire et hydroélectrique national et le réseau de transport et de distribution d'électricité.

Pour ce qui est du cas spécifique de la co-entreprise nucléaire, il avait été mis en avant un cadre particulier permettant à l'État français de s'assurer de la mise en œuvre de garanties en matière de souveraineté nationale. Il s'avérera que malgré le siège qui lui était accordé, le Ministère de l'Économie n'aura jamais été présent au conseil d'administration de la co-entreprise. Dans ces conditions, lorsque l'activité nucléaire sera détenue à 100 % par GE, il semble improbable que des leviers sérieux puissent être utilisés en cas de divergence stratégique entre la France et les États-Unis sur de futurs projets nucléaires, à l'image du projet de six EPR en Inde en concurrence avec le projet américain d'AP 1000. À titre d'exemple, ce cadre particulier de la présence de l'État dans la gouvernance et une sécurisation de la propriété intellectuelle n'ont pas empêché une passe d'armes entre GE et EDF au sujet des contrats de maintenance des groupes turbo-alternateurs des 58 réacteurs nucléaires français fragilisant *de facto* la sécurisation de l'approvisionnement électrique du pays.

S'agissant du domaine spécifique des activités militaires (turbines des sous-marins lanceurs d'engins et contrôle commande de satellites militaires de renseignement), l'engagement obtenu par l'État auprès de GE se limite à une lettre échangée avec la Direction générale de l'Armement pour garantir le simple respect des contrats de maintenance en cours. Sachant que l'autre fournisseur de ce type de turbines, le français Thermodyn a été racheté en 2014 par GE, qu'en sera-t-il à terme pour les futurs sous-marins de la Marine Nationale ? Le Ministère de la Défense met pourtant régulièrement en avant la nécessité d'un tissu industriel de l'armement indépendant et présent sur l'ensemble des équipements clés pour assurer la souveraineté militaire et l'autonomie stratégique de la Nation. Le cas emblématique présenté dans un documentaire LCP par le Chef d'État-major des Armées, Henri Bentégeat, de 2002 à 2006 de l'embargo américain sur les pièces détachées, notamment des catapultes américaines du porte-avions *Charles de Gaulle* lors du refus de la France de participer à la seconde guerre du Golfe, aurait dû appeler à la plus grande vigilance pour éviter de créer de nouvelles zones de fragilité pour l'indépendance nationale.

Concernant la promesse du maintien de centres décisionnels importants en France, il s'avère également que la réalité du terrain est bien différente de la communication d'Emmanuel Macron en tant que Ministre de l'Économie. Comme précisé devant la commission d'enquête par les représentants du personnel de l'ex-Alstom « Énergie », l'activité des centrales thermiques à vapeur (qui inclut celle des centrales nucléaires) est pilotée depuis la Suisse et la France n'apparaît que comme un simple marché et une base industrielle parmi d'autres, et Belfort n'est toujours pas le centre européen de l'activité européenne des turbines à gaz de grande puissance. Pour ce qui est du siège mondial à Paris du secteur Énergies Renouvelables de GE, l'éolien terrestre de l'Américain qui a absorbé l'activité du Français (en mettant fin à sa technologie propre) représente 80 % de son chiffre d'affaires et est pleinement pilotée depuis les États-Unis.

Pour ce qui est des belles promesses sur l'emploi, force est de constater que si l'élection présidentielle de 2017 a pu passer sans trop d'embûches sur ce plan, les multiples plans sociaux n'ont jamais été compensés par certains recrutements communiqués à répétition pendant les trois dernières années. Lors de la commission d'enquête, l'audition des syndicats de l'ex-Alstom a notamment permis d'apprendre que le recrutement de 300 personnes à Belfort correspond en fait à de l'internalisation d'activité : 100 personnes pour l'internalisation du service de maintenance industrielle, 100 personnes pour de l'ingénierie autrefois sous-traitée, 100 intérimaires en production embauchés. Par ailleurs, les investissements promis par GE à Belfort dans une nouvelle usine d'imprimantes 3D, dans les usines du futur et la fabrication de turbines à gaz 60Hz ne sont toujours pas concrétisés. Après le plan social de 800 personnes réalisé en Ile de France en 2016 et 2017 couplé à une réduction de 1000 emplois d'Alstom France durant la période de cession à GE, et le projet de licenciement de 350 personnes dans l'ex Alstom Hydro à Grenoble, de fortes préoccupations sont présentes à Belfort après l'annonce d'un nouveau plan de compétitivité au sein de GE Power qui interviendra après la fin de l'accord sur l'emploi entre l'État et GE. Cet accord prévoit la création de 1000 emplois nets pour GE France à fin 2018, objectif inatteignable si l'on retire les 300 emplois internalisés et les emplois créés par la filière éolien en mer à Nantes (qui ne fait pas partie de ce cadre mais est directement lié aux engagements contractuels de GE et Alstom au moment de l'obtention des 3 contrats sur les côtes françaises). Cependant la communication de l'Etat et de GE soutenue par l'analyse du Cabinet Vigeo prétend le contraire malgré les faits. L'indépendance de Vigeo reste sujette à interrogations étant donné la composition de son capital (75 % détenus par des investisseurs et des grands groupes) et l'engagement politique et financier de sa Présidente, Nicole Notat, durant la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron.

Si des restructurations étaient à craindre dans le cas où Alstom était resté autonome du fait de la crise et de mutations nécessaires à la transition énergétique, le volume des plans sociaux n'aurait pas atteint ceux engagés par GE, et ce pour plusieurs raisons. Au sein de GE Power, ce sont les sites de l'ex-Alstom à travers le monde qui sont les plus impactés comparativement aux sites historiques de l'Américain (processus habituel pour l'absorbé). D'autre part, une différence culturelle forte réside entre les deux entreprises : Alstom est davantage porté par

les projets, l'innovation et une adaptation spécifique aux besoins de chaque client tandis que GE est dans une logique marquée de standardisation et de volume. D'autre part, les taux de rentabilité opérationnelle sont bien plus élevés chez GE (sous pression de fonds activistes) que chez Alstom.

Enfin, concernant le renforcement d'Alstom Transport par la vente d'Alstom « Énergie », la cession engagée à Siemens a fini de démontrer la fable du *story-telling* de Patrick Kron et de l'exécutif. Le 5 novembre 2014, le Ministre de l'Économie, Emmanuel Macron déclare *« qu'il s'est assuré, avec vigilance, que les intérêts de l'État, la pérennité de la filière nucléaire et la sécurisation de l'approvisionnement énergétique de la France sont pleinement pris en compte dans cette opération. Le nouveau groupe Alstom, par le biais de cette transaction disposera de tous les moyens pour développer un champion français et européen dans le secteur des transports. Ces différents accords et contrats, signés le 4 novembre par les parties prenantes, constituent un dispositif juridique solide et complet, qui protège pleinement les intérêts nationaux que le gouvernement a poursuivis dans ce dossier depuis le mois d'avril. Un mécanisme de suivi des engagements sera immédiatement mis en place pour s'assurer de leur respect dans la durée. Par ailleurs, le Ministre rappelle que les dispositifs de l'accord conclu entre l'État et le groupe Bouygues, qui porte notamment sur un prêt de titres et une série de promesses de vente de Bouygues au bénéfice de l'Etat, portant sur un volume de titres pouvant représenter jusqu'à 20 % du capital d'Alstom, seront activés à compter de la réalisation complète des opérations entre Alstom et GE. »* Cependant, le versement de 4 milliards d'euros en 2015 aux actionnaires d'Alstom ne permettra pas à Alstom Transport d'être le consolideur. Un nouveau versement en 2018 de dividendes exceptionnels permettra à Siemens d'être majoritaire face aux actionnaires d'Alstom dans la co-entreprise. D'ici l'élection présidentielle de 2022, Siemens s'est engagé à ne pas monter au-delà de 50 % du capital et sur un maintien de l'emploi dans l'Hexagone. Ce qui est intervenu après l'élection présidentielle de 2017 dans le secteur Énergie se reproduira-t-il dans quatre ans au sein du secteur ferroviaire ?

In fine, malgré toutes les contre-vérités d'Emmanuel Macron, l'accord initial secret entre Patrick Kron et Jeffrey Immelt avec le soutien de Martin Bouygues sera pleinement mis en œuvre. Alstom Énergie aura été pleinement absorbé par GE avec les conséquences sur l'emploi et les centres de décision désormais connues, et le prix initial de 12,35 milliards d'euros aura même été baissé grâce au paiement de l'amende du DoJ par Alstom Transport et un prix jugé trop élevé pour l'acquisition de l'activité signalisation ferroviaire de GE par Alstom Transport (un contentieux juridique a été initié à ce sujet en 2015). Comme malheureusement prévisible, une vente par appartements semble même se profiler pour les activités les moins intéressantes pour GE. La première d'entre elles apparaît être l'activité hydroélectrique, pourtant leader mondial actuel et historique, où la cession aux acteurs chinois particulièrement intéressés par la technologie française semble être privilégiée après un vaste plan de restructuration extrêmement violent. Quant à l'éolien en mer, le chantage à l'emploi et d'une cession éventuelle auprès de l'État et des Régions concernées (Normandie et Pays de Loire) devrait s'intensifier après la volonté du Ministère de l'Énergie de

renégocier les concessions accordées à EDF dont le fournisseur exclusif des éoliennes est l'ex-Alstom.

En définitive, bien que des secteurs stratégiques pour le pays soient concernés, de 2013 jusqu'à cette commission d'enquête, l'exécutif précédent et actuel aura masqué la vérité pour faire passer une vraie déroute nationale en victoire. Ce scandale d'État doit nous appeler à la plus grande vigilance à l'avenir dans la gestion de dossiers similaires comme Airbus également sous pression de la justice américaine, et la vente de participations de l'État dans des entreprises stratégiques comme ADP, Air France, Engie, EDF, PSA etc...

B. CONTRIBUTION DE M. LACHAUD, GROUPE LA FRANCE INSOUMISE

La commission d'enquête aura eu deux mérites.

En premier lieu elle a permis de rappeler combien la cession d'*Alstom* à *General Electric* est, selon l'expression de Jean-Michel Quatrepoint, « *un scandale d'État* ». Elle aura aussi mis en évidence combien l'accaparement du pouvoir par une oligarchie constituée d'une poignée de patrons, banquiers de haut vol, avocats, communicants, hauts fonctionnaires, pantouflards et politiques peut mettre en danger les intérêts fondamentaux de la Nation.

Dans l'affaire *Alstom* les nombreuses auditions ont montré que plusieurs phénomènes ont concouru à faire advenir un pareil désastre économique, industriel et moral : avant la vente, ce sont l'action de la direction, la pression du *Department of Justice* (DoJ) les divergences au sommet de l'État, l'idéologie libre-échangiste qui prévaut au sein de l'UE et parmi les élites économiques et administratives françaises et européennes ; avant et après la vente, ce sont la négligence et l'absence de vision des responsables politiques, l'oubli des intérêts vitaux de la nation et l'occultation de l'impérative transition écologique, la naïveté à l'égard des États-Unis ; la gouvernance désastreuse d'entreprises dont l'actionnariat n'a plus aucun souci de la production ; la substitution des financiers aux ingénieurs dans la conduite des groupes industriels ; le sous-recrutement de l'administration dans le domaine du contrôle des investissements étrangers et la complaisance d'une partie de la haute fonction publique à l'égard du secteur privé.

La première cause est incontestablement dans la direction de l'entreprise. À l'issue de l'enquête, il ne fait aucun doute pour le groupe de *La France insoumise* que Patrick Kron et ses séides ont causé la perte de l'entreprise. Tout d'abord en laissant avoir cours les nombreux faits de corruption qui ont donné lieu à l'enquête du *Department of Justice* américain et pour lesquels l'entreprise, à l'instigation de ses dirigeants, a finalement plaidé coupable et été sanctionnée. Le fait que les membres de la hiérarchie la plus élevée n'aient pas eu à assumer devant la justice leur responsabilité dans ces faits est incompréhensible et inacceptable. Dans le cas de Patrick Kron, cet état de fait paraît d'autant plus immoral que son application à vendre l'entreprise à *General Electric* sous l'effet notoire de la menace judiciaire étasunienne lui a au contraire rapporté un bonus mirobolant de plusieurs millions d'euros.

La commission a permis de montrer également des dysfonctionnements au sein des cabinets : la reconstitution de la chronologie a montré une divergence de vue entre l'Élysée et Bercy qui a forcément été préjudiciable pour la négociation. Elle a aussi montré un manque criant d'information des services entre eux mais également des ministres par leurs propres services.

A contrario de ce que soutient le rapporteur, le groupe de *La France insoumise* conclut ceci.

- Il n'y avait pas d'urgence à céder *Alstom* à *General Electric*.

- Toutes les pistes n'ont pas également été considérées ; la nationalisation n'a même jamais été étudiée.
- La direction de l'entreprise a agi de manière déloyale à l'égard des salariés et de l'État.
- L'action du DoJ a manifestement eu un effet déterminant dans la conclusion de la vente.
- Les accords signés avec *General Electric* ont placé la France dans une situation de dépendance dans les domaines de l'énergie et de la défense incompatible avec sa souveraineté.
- Le suivi par l'État de la mise en application des accords a été tout à fait insuffisant.

Le groupe de la *France insoumise* recommande prioritairement :

- L'ouverture d'une information judiciaire contre la direction d'Alstom Electric qui a manqué à ses obligations à l'égard des salariés de l'entreprise.
- La reprise par l'État des coentreprises qui seront vraisemblablement mises à la vente en novembre prochain.
- Le retrait de la légion d'honneur de Patrick Kron et Henri Poupart-Lafarge pour manquement grave à l'honneur.
- Un moratoire sur les privatisations décidées par le gouvernement : barrages hydroélectriques, méthanier de Dunkerque, FDJ, Aéroports de Paris...

Le groupe de la *France insoumise* indique également suivre avec vigilance et inquiétude l'évolution de la situation d'*Airbus*.

La commission a auditionné Denis Ranque et John Harrison mais pas Tom Enders. Cette audition n'a pas permis de lever les interrogations concernant le rôle de la NSA et de procédures judiciaires « opportunes » dans la fragilisation du groupe. À cet égard les révélations d'Edward Snowden, l'ouverture d'enquêtes concomitantes, le lancement d'un audit interne mené sans concertation avec les actionnaires étatiques et le recrutement de dirigeants américains auraient dû et devrait toujours inciter à une réelle mobilisation des pouvoirs publics.

Le groupe de la *France insoumise* s'inquiète également du rapprochement de *Naval Group* et de *Fincantieri* qui est manifestement une clause de l'accord sur la reprise de *STX*. Alors que ce rapprochement a été bloqué à plusieurs reprises par le ministère de la Défense, des groupes de travail ont été mis en place en 2017. Les parlementaires n'en sont pas informés. Alors que l'Italie n'a plus de gouvernement légitime, ces groupes de travail sont sans objet. Comme s'y est

engagé Bruno Le Maire devant la commission d'enquête, Bercy doit reprendre le dossier à zéro et impliquer les parlementaires.

Enfin, concernant la politique industrielle que la France devrait mettre en œuvre, le groupe de *La France insoumise* propose ci-dessous une rapide remise en perspective des transformations de l'économie ces dernières décennies et quelques-unes des actions que nous mènerons lorsque nous serons aux responsabilités.

Au nom de la baisse des prix – et donc de la concurrence –, la finance a été déréglementée, les services publics bradés et le droit du travail attaqué. L'ensemble de la stratégie industrielle française a été fondé sur la compétitivité-prix des grands groupes à coups de milliards d'exonérations de cotisations sociales, notamment sur les bas salaires. Ce choix stratégique a été fait au détriment de nécessaires investissements dans la production de qualité, alors que nous avons déjà abandonné le contrôle public sur nombre de nos « champions nationaux ». Enfin, au nom d'une théorie sur la spécialisation internationale du travail héritée du XVIII^e siècle, la maîtrise de nos frontières a été abandonnée au profit du libre-échange pour tous.

Les prix ont pourtant un coût : social, écologique et économique. Dans les pays du Sud, ceux qui avaient suffisamment investi dans les biens publics (santé, éducation, infrastructure) et imposé de strictes conditions à leur ouverture à la. Notre constat : le coût des prix concurrence internationale ont pu tirer leur épingle du jeu. Mais les conditions de travail dans ces pays et le niveau de pollution se sont avérés désastreux. Les autres ont vu disparaître les cultures vivrières et, du fait des monocultures d'exportation, se multiplier les famines. En France, depuis les années 1970, la désindustrialisation progresse à un rythme effrayant. En quinze ans, la France a perdu environ un million d'emplois industriels, sans compter les emplois indirects perdus parce que des industries choisissent de consacrer l'équivalent de 80 % de leur masse salariale en consommation de services aux entreprises. Nous sommes donc bien loin du mythe d'une société postindustrielle qui pourrait se passer de ses industries sans que cela ne pose problème aux emplois du secteur tertiaire. Des territoires entiers sont désertés, victimes de la désindustrialisation et des délocalisations. Les chômeurs peinent à retrouver un emploi. La misère s'accroît dans la ruralité. Le désastre est également écologique. La nature est vue comme un réservoir de ressources infinies dont l'extraction doit être optimisée, en vue d'augmenter la rentabilité financière des entreprises et la rémunération du capital. Ainsi, nous exploitons toujours plus les ressources naturelles, même sous l'appellation de la « croissance verte » : marchés du carbone et verrouillage de l'utilisation de ressources non renouvelables par la soi-disant « capture de CO₂ », soutien à l'agriculture productiviste par l'intermédiaire des biocarburants, etc. Des ressources renouvelables et leurs écosystèmes sont détruits, avec des effets nuisibles potentiellement imprévisibles. Le productivisme ne fait pas que creuser les inégalités Nord-Sud avec ces iniques accords de libre-échange, il exporte en outre la pollution des pays du Nord. « *Cela crée de l'activité !* », crient les libéraux, sans jamais se soucier des impacts sur la santé, sur les nappes phréatiques et l'environnement, et donc sur la vie des êtres

humains. Pendant ce temps, les marges des grandes entreprises et les rémunérations des actionnaires ne cessent de croître, alors que l'investissement productif stagne : les dividendes des actionnaires du CAC40 ont grimpé de 60 % entre 2009 et 2014 ! Mais plus le capital est rentable, plus il coûte cher aux entreprises qui limitent leurs investissements aux projets promettant les taux de profits les plus élevés, au détriment de la préparation du long terme et de leur propre développement. La mondialisation libérale nous prive de nombreux emplois, de nos décisions souveraines, de l'avenir de nombreuses espèces de notre planète, y compris la nôtre.

1/ Développer l'emploi industriel écologique :

La vision du travail comme un coût et celle de la compétitivité comme un problème de prix sont réductrices et inadaptées. La pression concurrentielle des pays émergents est trop forte et le « rempart » de la productivité ne protège plus. Les grandes entreprises françaises pourraient mieux valoriser les compétences de leurs salariés. Au lieu de cela, elles restent accrochées au modèle taylorien hiérarchisé conduisant à un manque de dialogue social, une ignorance des compétences des salariés, le tout soumis aux critères de rentabilité financière.

En abandonnant les outils de la planification, l'État a rompu avec la réflexion en termes de filières qui a pourtant été un grand outil de développement industriel pour la France. De même, la politique industrielle est exclusivement dédiée aux champions nationaux sans jamais considérer leur écosystème productif. Une industrie n'existe pas seule, mais parce qu'elle est entourée d'un ensemble d'activités : les services liés aux activités industrielles sont particulièrement abondants.

Localiser la production en France suppose alors de réfléchir en termes d'écosystèmes productifs dans lesquels chaque partie du système nécessite la présence des autres, ancrés sur des territoires. Le premier volet de cette nouvelle approche passe par un plan d'investissement de 100 milliards d'euros au plus vite.

Ce plan massif permettra de répondre à l'urgence sociale de relancer la production industrielle dans les secteurs indispensables à la transition écologique, et donc la recherche et développement qui est pour moitié liée à l'activité industrielle, ou encore de développer les infrastructures scolaires nécessaires à la montée en gamme de nos industries. Même le FMI (Fonds monétaire international) et l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) le recommandent maintenant ! Plus récemment, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a produit un rapport défendant l'investissement dans la transition écologique ou dans les infrastructures scolaires pour le développement de l'emploi sur le long terme. Le protectionnisme solidaire sera le second volet qui nous permettra de relocaliser l'activité, et ce, dès notre prise de pouvoir avec la remise en place de droits de douane aux frontières nationales. Le protectionnisme solidaire se matérialise notamment par des taxes aux importations selon des critères écologiques, sociaux et stratégiques, négociées avec nos partenaires commerciaux. Il ne s'agira donc pas de taxer aveuglément

des produits que nous ne pouvons pas produire sur le sol national, ou de produire en quantité insuffisante.

2/ Planifier la stratégie industrielle écologique :

Il est urgent de revenir à un raisonnement en termes de filières et d'écosystèmes productifs.

Les industries doivent être appréhendées au sein de l'ensemble des activités dont elles dépendent. Il faut donc avoir une vision globale et de long terme que seule la planification permettra : d'où la création du Commissariat à la planification écologique. Les marchés publics seront attribués selon des critères de localisation et de responsabilité sociale et environnementale.

Dans ce cadre, nous proposons les mesures suivantes :

- utiliser le droit de réquisition des entreprises d'intérêt général pour les activités industrielles stratégiques, telles qu'Alstom ou Arcelor-Mittal ;
- renforcer et développer de nouveaux secteurs sur lesquels nous pourrions développer des positions d'excellence, tels que l'économie de la mer ou de l'espace ;
- favoriser la recherche et développement (R&D), qui est historiquement essentiellement portée par l'industrie et devra être un axe majeur de la planification. Le crédit d'impôt recherche (CIR) sera supprimé en raison des effets d'aubaine actuels en faveur des banques et de la grande distribution. L'aide publique, s'appuyant notamment sur le pôle public bancaire, sera dirigée exclusivement sur les vrais acteurs de la R&D, et en priorité les PME qui consacrent aujourd'hui énormément de temps et d'argent à la recherche de financements ;
- engager la responsabilité des entreprises sous-traitantes vis-à-vis des dégâts économiques, sociaux et écologiques des entreprises pour lesquelles elles travaillent. Il faut en finir avec la mise en concurrence des territoires à laquelle les pôles de compétitivité participent aujourd'hui. Au contraire, nous développerons des pôles territoriaux s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie nationale dont l'État fixera les objectifs afin de développer les filières industrielles.

3/ L'État stratège et acteur industriel :

Ainsi, les pôles de compétitivité passeront sous le contrôle du Commissariat à la planification écologique pour :

- atteindre les objectifs fixés par le plan ;
- développer les outils industriels et de R&D collectifs (développement d'unités de production coopératives, de laboratoires, etc.) ;

- constituer des patrimoines territoriaux non délocalisables, en veillant à un développement équilibré des territoires.

Aujourd'hui, le brevet est défendu comme un outil de développement économique. L'État finance la recherche et incite au dépôt de brevets à partir de la recherche publique (et, de plus en plus, la recherche publique est elle-même partiellement financée et orientée par des groupes privés). Les groupes multinationaux n'assument donc que rarement le risque de l'exploration technologique de long terme (recherche publique) et de l'innovation (sous-traitants et PME technologiques), mais en ont *in fine* le bénéfice exclusif. Nous proposons au contraire de mettre en commun connaissances et brevets qui, grâce aux outils de la planification, deviendront un patrimoine productif collectif. Les modèles de comptabilité actuels sont tout entier tourné vers la promesse de rendements futurs des portefeuilles d'actifs que détiennent les firmes. En tant qu'outil d'évaluation de l'activité et de pilotage des firmes, les normes comptables doivent être réformées pour inciter les entreprises à développer des activités écologiquement soutenables. Pour cela, il faut que l'outil comptable comprenne la restauration du capital naturel dans lequel l'entreprise a puisé. Par ailleurs, selon la règle verte, ce nouveau système comptable doit aboutir à l'interdiction du versement de dividendes si le capital naturel n'est pas restauré.

4/ Mettre en place le protectionnisme solidaire :

Le protectionnisme solidaire consiste à mener des politiques pour développer notre tissu productif, via des partenariats négociés avec les pays étrangers. Il n'est pas responsable d'importer des produits participant à une destruction massive de la nature ou à la remise en cause de droits humains fondamentaux. Cela peut donc se traduire par des droits de douane, par des interdictions de certains produits, ou au contraire par des subventions aux produits nationaux. Si notre objectif est de négocier les règles du commerce international avec nos partenaires, nous mettrons néanmoins en place des mesures sur des critères précis afin d'inciter à améliorer les conditions de travail et à limiter les pollutions inacceptables. Nous rétablirons donc dès notre prise de pouvoir des droits de douane à nos frontières, y compris avec les autres pays de l'Union européenne.

Nous prendrons les mesures suivantes :

- imposer une taxation écologique aux frontières, comparable à une taxe kilométrique progressive, prenant également en compte les modes de transport et de production (par exemple, l'usage du charbon pour l'électricité) ;
- interdire l'importation des produits réalisés dans des conditions de travail inacceptables (esclavage, travail des enfants, absence de droits syndicaux, absence de droits liés à la maternité) ;

- instaurer une taxation sociale aux frontières sur la base du droit social du pays exportateur (salaire minimum, droit à la retraite, etc.) en cas d'absence d'accord bilatéral comportant des exigences sociales ;

- arrêter immédiatement d'appliquer la directive des travailleurs détachés en étendant à tous les travailleurs les cotisations et le salaire sur la base du droit français.

Nous rétablirons le service public douanier dont l'effectif a chuté de plus d'un quart ces quinze dernières années. Nous mettrons en place un contrôle des capitaux afin de lutter contre la fuite de ces derniers et contre l'évasion fiscale.

Cela impliquera notamment les mesures suivantes :

- exiger un dépôt de garantie préalable auprès de la Banque de France en contrepartie de tout investissement dans le pays (comme c'est déjà le cas au Brésil) ;

- interdire aux banques françaises d'avoir des filiales dans les paradis fiscaux ;

- exclure toute commande publique des entreprises ayant des filiales dans les paradis fiscaux.

Enfin, le commerce international ne peut se résumer à un simple mécanisme de marché, uniquement préoccupé de performances financières et aveugle aux conséquences sociales et écologiques qu'il entraîne. Nous repenserons le commerce international avec chacun de nos partenaires commerciaux, en nous attachant à privilégier l'équilibre des relations avec chaque pays partenaire et celui des retombées positives pour chaque partie sur les plans sociaux et écologiques.

Nous prévoyons de :

- sortir de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et organiser le commerce international dans le cadre de la CnuCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), en s'inspirant de l'esprit de la Charte de La Havane de 1948. Donner comme objectifs au commerce international de contribuer au plein-emploi, à la hausse des niveaux de vie et au développement, et cesser de considérer le libre-échange comme une fin en soi ;

- promouvoir le respect des normes fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) ;

- refuser les traités de libre-échange : TAFTA, CETA, TISA ;

- mettre en place une taxation des importations sur les entreprises ayant délocalisé, taxation qui alimenterait un « Fonds solidaire d'aide à la relocalisation et de lutte contre les délocalisations », en remplacement du Fonds d'ajustement de la mondialisation.

5/ En finir avec l'écrasement des TPE/PME par les grands groupes :

La différence de fiscalité entre petites et grandes entreprises est scandaleuse. Nous rétablirons donc une fiscalité progressive et juste pour les entreprises, en favorisant l'accès à l'emprunt auprès du nouveau pôle public bancaire. À court terme, le taux de l'impôt sur les sociétés sera porté à 25 % et la contribution additionnelle concernant les versements de dividendes et les rachats d'actions sera doublée, et ce, dans le but d'imposer davantage les entreprises qui privilégient les actionnaires à l'économie réelle. Cela permettra notamment aux PME et aux TPE d'assumer la hausse de masse salariale à la suite de l'augmentation du Smic et de pouvoir anticiper les effets de relance et de hausse des commandes. Les difficultés des entreprises et les licenciements économiques sont une responsabilité collective du patronat liée à la concurrence généralisée entre les entreprises. Ce n'est pas aux salarié·e·s d'en subir les conséquences mais au patronat, conçu comme une entité collective. La responsabilité collective des employeurs existe déjà dans le droit français, avec des dispositifs exclusivement financés par les cotisations patronales, notamment l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) et les indemnités liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Il faut étendre cette logique, pour créer un fonds de mutualisation financé par les cotisations patronales avec un barème progressif selon la taille de l'entreprise, pour que les TPE ne payent quasiment rien et que les grands groupes cotisent pour l'essentiel. Cette caisse assurera la continuité des salaires et des droits sociaux dans les périodes de non-emploi et viendra en soutien. Nos propositions : l'État stratège et acteur industriel TPE, que nous sortirons ainsi de la dépendance aux grands groupes et aux crédits bancaires privés. L'encadrement de la sous-traitance et l'extension de la responsabilité juridique, sociale et écologique des donneurs d'ordre protégeront également les TPE et PME dans leurs liens avec les grands groupes. La fermeture d'une entreprise sur trois avant ses trois ans d'existence souligne les difficultés rencontrées pour obtenir des informations concrètes et fiables quant au choix de la structure et pour la gestion quotidienne de l'entreprise. Un service public d'accompagnement des entrepreneurs indépendants et des petites entreprises sera créé, en ciblant en priorité les entreprises de moins de trois ans. Il sera composé d'experts accompagnateurs avec différents pôles de compétences : droit, gestion, ressources humaines, fiscalité, éco-responsabilité, innovation, etc. Il permettra aux entrepreneurs de lever les freins juridiques, commerciaux et administratifs de leurs projets et sera accessible gratuitement à toute personne souhaitant créer, reprendre, ou diriger une petite entreprise.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

(Les comptes rendus des auditions figurent au tome II du rapport)

Mercredi 29 novembre 2017

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives d'Alstom :

M. Claude Mandart, délégué syndical central CFE-CGC d'Alstom France,

M. Jean-Louis Profizi, secrétaire CFE-CGC du comité central d'entreprise Alstom Transport,

M. Gérard Mardiné, secrétaire national CFE-CGC,

M. Patrick de Cara, délégué syndical CFDT de l'établissement Oméga de Saint-Ouen d'Alstom Transport,

M. Laurent Desgeorge, délégué syndical central CFDT d'Alstom Transport et secrétaire de l'Inter CFDT Alstom,

M. Philippe Pillot, délégué syndical central FO d'Alstom Transport,

M. Vincent Jozwiak, représentant FO au comité central d'entreprise d'Alstom transport et délégué de l'établissement de Petite-Forêt (près de Valenciennes),

M. Charles Menet, représentant syndical FO au comité central d'entreprise d'Alstom Transport,

M. Hervé Fillhardt, délégué syndical FO du site de Reichshoffen,

M. Fabrice Cotrel, délégué syndical FO du site de La Rochelle/Aytré,

M. Boris Amoroz, délégué syndical CGT d'Alstom Omega,

M. Stéphane Flégeau, secrétaire général adjoint et animateur du collectif « industrie » de la Fédération CGT des travailleurs de la métallurgie.

Jeudi 30 novembre 2017

Représentants syndicaux de NOKIA France

M. Claude Josserand, délégué syndical CGT,

M. Olivier Marcé, délégué syndical CFE-CGC,

M. Pascal Guihéneuf, délégué syndical CFDT.

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives de STX :

Mme Frédérique Journe, représentant syndical CFDT au Comité d'entreprise (CE),

M. Jean-Pierre Guellec, élu titulaire CFDT au CE,

M. Christophe Morel, élu titulaire CE, représentant du CE au conseil d'administration, délégué syndical CFDT,

M. François Janvier, secrétaire de la section CFE-CGC,

M. Gérard Mardiné, secrétaire national (économie/industrie) CFE-CGC,

M. Renan Francastel, chargé d'études économiques à la confédération CFE-CGC,

M. Sébastien Benoit, secrétaire général du syndicat ouvrier CGT,

M. Sébastien Hupin, délégué syndical UFICT CGT,

Mme Nathalie Durand-Prinborgne,

M. Pierre Habibis de la section FO.

Mercredi 6 décembre 2017

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives et des représentants syndicaux de General Electric :

M. Karim Matoug, observateur syndical CGT au comité de groupe France,

Mme Rosa Mendès, membre CGT de l'intersyndicale GE Hydro,

M. Laurent Santoire, délégué syndical central CGT d'Alstom power systèmes,

M. Yvan Kouskoff, secrétaire adjoint de l'inter CFDT et secrétaire adjoint au comité de groupe France,

M. Jean-Bernard Harnay, délégué CFDT au Comité Groupe France GE,

M. François Trinquet, délégué syndical CFDT d'établissement et membre titulaire du comité central de l'entreprise Alstom Power systems SAS,

Mme Nadine Boux, observatrice syndicale CFE-CGC au comité de groupe France et membre de l'intersyndicale GE Hydro.

Jeudi 7 décembre 2017

Représentants syndicaux d'Alcatel Submarine Networks (ASN)

M. Bryan Fackeure, délégué syndical central CFDT,

M. Christophe Fabre, secrétaire CFDT du comité central d'entreprise CCE,

M. David Dufournet, délégué syndical CFDT ASN,

M. Augustin Bourguignat, secrétaire confédéral CFDT en charge des politiques industrielles et de la recherche,

Mme Sophie Étienne, déléguée syndicale CFE-CGC ASN,

M. Olivier Marcé, représentant syndical CFE CGC du Groupe ALU,

M. Lionel Weens, délégué syndical CFE-CGC ASN,

M. Stéphane Lorgnier, CGT et de M. Gilles Rommelaere, délégué syndical central CGT ASN.

M. Jean-Michel Quatrepoint, journaliste indépendant,

M. Pascal Gateaud, rédacteur en chef à l'Usine Nouvelle.

Mercredi 13 décembre 2017

M. Arnaud Montebourg, ancien Ministre.

General Electric

Mme Corinne De Bilbao, présidente de General Electric France,

M. Jérôme Péresse, président-directeur général de General Electric « Energies renouvelables ».

Jeudi 14 décembre 2017

Alstom

M. Henri Poupard-Lafarge, président-directeur général,
M. Philippe Delleur, vice-président affaires publiques,
Mme Emmanuelle Chatelain, vice-présidente communication,
M. Damien Cabarrus, responsable affaires publiques France

Jeudi 21 décembre 2017

NOKIA France

M. Thierry Boisson, président,
M. Loic Le Grouiec, directeur des ressources humaines,
M. Marc Charrière, directeur des relations institutionnelles.

Mercredi 17 janvier 2018

EDF

M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général,
M. Dominique Minière, directeur exécutif groupe en charge de la direction du parc nucléaire et thermique.

Jeudi 18 janvier 2018

M. Élie Cohen, directeur de **recherche** au Centre national de la recherche scientifique (CNRS),
M. Pierre Veltz, sociologue et économiste.

Mercredi 24 janvier 2018

Direction générale du Trésor

Mme Valérie Liang-Champrenault, chef du bureau Multicom 2 « Investissements et règles dans le commerce international »,
M. Romain Chambre, chef du bureau Multicom 3 « Lutte contre la criminalité et sanctions internationales »,
Mme Muriel Lacoue-Labarthe, sous-directrice « politique commerciale et des investissements » au sein du service des affaires multilatérales et du développement.

Jeudi 25 janvier 2018

M. Régis Turrini, secrétaire général de SFR et ancien directeur de l'Agence des participations de l'État.

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Pascal Faure, directeur général.

Mercredi 7 février 2018

Bpifrance

M. Nicolas Dufourcq, directeur général

Direction générale du Trésor

M. Bruno Bézard, managing partner de Cathay Capital private Equity, ancien directeur général de la Direction générale du Trésor

Jeudi 8 février 2018

Mme Claude Revel, ancienne déléguée interministérielle à l'intelligence économique (D2IE).

M. David Azéma, associé de Perella Weinberg Partners (PWP), ancien directeur général de l'Agence des participations (APE) .

M. Mathias Audit, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université de Paris 1).

M. Pascal Dupeyrat, représentant d'intérêts au Cabinet RELIANS Consulting, auteur du « *Guide des investissements dans les secteurs stratégiques* »

Mercredi 14 février 2018

M. Arnaud Montebourg, ancien ministre.

Jeudi 15 février 2018

Commissariat à l'information stratégique et à la sécurité économique

M. Jean-Baptiste Carpentier, commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique.

STX France

M. Laurent Castaing, directeur général

Direction du renseignement et de la sécurité de la défense

M. le général Jean-François Hogard, directeur du renseignement et de la sécurité de la défense

Lieutenant-colonel Jérôme Tatin, adjoint au chef de la division contre-ingérence économique,

Lieutenant-colonel Nicolas Ménard, chef de cabinet,

Mercredi 21 février 2018

Vigeo Eiris

Mme Amandine Duquesne, auditeur conseil,

M. Fouad Benseddik, directeur des méthodes et des relations institutionnelles

Table ronde sur le thème de l'« Intelligence économique » :

M. Alain Juillet, président de l'Académie de l'Intelligence économique,

M. Éric Delbecque, chef du pôle intelligence économique de l'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET)

Jeudi 22 février 2018

Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)

M. Nicolas Niemtchinow, directeur de la stratégie

Maître Astrid Mignon Colombet, Avocat au Barreau de Paris,

Maître Laurent Cohen-Tanugi, Avocat au Barreau de Paris

Agence française anticorruption (AFA)

M. Charles Duchaine, directeur

M. Gérald Begranger, directeur adjoint

Mercredi 14 mars 2018

Business France

M. Christophe Lecourtier, directeur général

M. Antoine Gambard, directeur adjoint des investissements

Groupe Bouygues

M. Martin Bouygues, président-directeur général ?

M. Philippe Marien, directeur général délégué

M. Jean-François Guillemain, secrétaire général

M. Pierre Auberger, directeur de la communication

Agence des participations de l'État (APE)

M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État.

Jeudi 15 mars 2018

M. Pierre Laporte, ancien cadre d'Alstom « Grid » et de GE Medical Systems France

M. Bruno Vigogne, ancien responsable de la *compliance* d'Alstom Power et directeur des enquêtes internes d'Alstom

Cabinet Roland Berger

M. Hakim El Karoui, ancien associé,

M. Romain Lucazeau, principal

A.T. Kearney

M. Nicolas Lioliakis, Partner au bureau de Paris,

M. Laurent Dumarest, Partner au bureau de Paris.

Mercredi 21 mars 2018

Banque de France

M. Christophe Baud-Berthier, directeur des enquêtes et statistiques sectorielles de la Banque de France

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Emmanuel Bonne, directeur de cabinet du ministre,

M. Luis Vassy, directeur de cabinet adjoint,

M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial

M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire

Mme Sophie Lagoutte, conseillère en charge des affaires européennes

M. Maxence Brischoux, conseiller en charge de la politique commerciale, du tourisme, du commerce extérieur et des affaires consulaires

Mme Caroline Malaussena, directrice de la direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme

Jeudi 22 mars 2018

M. Michel Sapin, ancien ministre

Mme Clara Gaymard, co-fondatrice du fonds de dotation « Raise » et ancienne présidente de la filiale française du groupe américain General Electric (GE)

Rothschild & Co

M. David de Rothschild, président,

M. Grégoire Chertok, associé gérant,

M. Nicolas Bonnault, associé gérant,

Mme Caroline Nico, directrice de la communication

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

M. Laurent Nunez, directeur général

M. Jean-Philippe Couture, sous-directeur

Mercredi 28 mars 2018

Délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises

M. Jean-Pierre Floris, délégué interministériel,

M. Marc Glita, délégué interministériel adjoint

Naval Group

M. Hervé Guillou, président-directeur général,

M. Fabien Menant, directeur des affaires publiques et européennes

Jeudi 29 mars 2018

Airbus

M. Denis Ranque, président du Board d’Airbus,

M. John Harrison, Group General Counsel

Table ronde sur le financement de l’économie :

Pacte PME

M. François Perret, directeur général

Fédération bancaire française (FBF)

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale,

M. Nicolas Bodilis-Reguer, directeur des affaires institutionnelles,

M. Pierre Bocquet, directeur du département banque de détail.

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

M. Bernard Cohen-Hadad, président de la commission « financement »,

M. Jean-Lou Blachier, vice-président délégué.

Medef Accélérateur

Mme Marie-Noëlle Duval, déléguée générale,

M. Jules Guillaud, chargé de mission à la direction des affaires publiques du Mouvement des entreprises de France (MEDEF),

M. Jean-Philippe Girard, président de l’Association nationale des industries alimentaires (ANIA)

Association de défense des actionnaires minoritaires

Mme Colette Neuville, présidente-fondatrice

M. Keith Carr, directeur juridique du Groupe LafargeHolcim, ancien cadre d’Alstom et de General Electric.

Mercredi 4 avril 2018

M. Patrick Kron, président de Truffle Capital, ancien président-directeur général d’Alstom,

Jeudi 5 avril 2018

Mme Florence Parly, ministre des Armées,

M. Benjamin Gallezot, directeur adjoint du cabinet civil et militaire,

M. Bertrand Le Meur, directeur adjoint des affaires internationales, stratégiques et technologiques (AIST) du SGDNS,

Mme Animya N’Tchandy, conseillère parlementaire,

M. Hervé Grandjean, conseiller en charge des affaires industrielles,

Lieutenant-Colonel Charles de Monicault, Bureau réservé

Jeudi 12 avril 2018

M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des finances.

M. Emmanuel Moulin, directeur de cabinet du ministre,

Mme Magali Valente, conseillère parlementaire et fiscalité,

M. Aloïs Kirschner, conseiller entreprises,

M. Pascal Faure, directeur général des entreprises,

Mme Lucie Muniesa, APE.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Mardi 6 février 2018 – Déplacement à Calais

Visite du site d'Alcatel Submarine Networks (ASN)

M. Philippe Piron, président & CEO
Mme Patricia Boulanger, directrice du site de Calais
M. Jérémie Maillet, vice-président Opérations Marines
M. Ronan Kerhervé, directeur général de la division Marine Industrielle, LDA
Mme Francesca Cazzaniga, responsable communication

Vendredi 23 mars 2018 - Déplacement à Belfort

Visite du site d'Alstom

M. Jean-Baptiste Eymeoud, président d'Alstom France,
M. Alain Courau, directeur du site de Belfort d'Alstom,
M. Christophe Probst, délégué CFDT,
M. Olivier Kohler, délégué CFDT,
Mme Valérie Chardon, déléguée CFE-CGC,
M. André Fages, délégué CFE-CGC,
M. Eddy Cardot, délégué CGT,
M. Laurent Tavernier, délégué CGT,
M. Musa Sener, délégué CGT.

Visite du site de General Electric

Mme Corinne de Bilbao, présidente de GE France,
M. Hugh Bailey, directeur des affaires publiques de GE France,
M. Nicolas Moulin, CEO GEAST,
Mme Catherine Letang, directrice des ressources humaines de GE power Belfort,
M. Christian Noacco, directeur Gas power systems Belfort,
Mme Valérie Lamacq, directrice industrielle GE Gas power systems Belfort,
M. Thierry Fournier, directeur industriel GE Steam power Belfort,
M. Frédéric Wiscart, directeur de projets GE Steam power Europe EMENAT,
Mme Gwen Muller de Morogues, directrice du centre de services partagés GE Global opérations,
M. Maxime Buquet, principal engineer, GE Gas power systèmes Belfort.

Délégués syndicaux - Activité Steam – Nucléaire :

M. Alain Bouffeteau, délégué CFDT (CE TSB & CCE cadre – APS),
M. Dominique Thiriet, délégué CGT (RS AU CE TSB),
M. Laurent Humbert, délégué CGE CGC (CE TSB & CCE cadre),
M. Jean-Michel Gaiffe, délégué SUD (DP TSB cadre).

Délégués syndicaux - Activité GE EPF (activité Gaz) :

M. Philippe Petitcolin, délégué CGE/CGC,

M. Mohamed Hariss, délégué CGT,

M. Alexis Sesmat, délégué SUD Industrie.

Lundi 26 mars 2018 – Déplacement à Bruxelles

Commission européenne, direction générale de la Concurrence

M. Kris Dekeyser, directeur politique et stratégie.

Commission européenne

M. Jyrki Kaitanen, vice-président chargé de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité,

M. Carsten Bermig, membre du cabinet de la Commissaire Elżbieta Bienkowska, chargée du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME.

Du 5 au 10 mars 2018 – Déplacement aux États-Unis

Déplacement à Washington (du 5 au 7 mars 2018)

Ambassade de France à Washington

M. Gérard Araud, Ambassadeur de France aux États-Unis,

Mme Marie-Laurence Navarri, magistrate de liaison,

M. Renaud Lassus, ministre-conseiller pour les affaires économiques, chef du service économique régional,

M. Thibaut Guyon, adjoint au chef de service économique régional, conseiller financier,

M. Bernhard Hechenberger, conseiller commercial,

Mme Laure Decazes, attachée sectorielle chargée des politiques publiques et de la politique commerciale.

Cfius

M. Aimen Mir, secrétaire général,

Mme Amy Greer Meisels, conseillère au département du Trésor,

M. Stephen Hanson, directeur du bureau de la sécurité des investissements (*Investment Security office*).

Représentation permanente de l'Union européenne aux États-Unis

M. David O'Sullivan, Ambassadeur,

Mme Esther Nieto Hernandez, conseillère, chef adjointe de la section « Commerce et agriculture ».

Chambre franco-américaine de commerce - chapitre de Washington

M. Denis Chazelles, directeur,

M. Christian E. O’Connell, avocat chez Baker McKenzie qui est membre de la chambre franco-américaine de commerce.

Centre de recherche du Congrès (Congressional Research Service)

Mme Mary A. Irace

Mme Cathleen Cimino-Isaacs

Ministère de la justice (DOJ)

M. Bruce C. Swartz, conseiller diplomatique du ministre

M. Daniel Kahn, procureur chef de la section FCPA

M. Thomas Burrows, procureur au bureau de l’entraide pénale avec la France

Cabinet Miller Chevalier

Mme Saskia Zandieh, avocate

Mme Lamia Matta, avocate

M. Matthew T. Reinhard, avocat

M. Brian J. Fleming, avocat

M. Mark Rochon, avocat

Cabinet Akin Gump

M. Kevin Wolf, avocat

M. Christian C. Davis, avocat

M. Daniel F. Feldman, avocat

Securities Exchange Commission

M. Charles E. Cain, chef de la division FCPA

M. Paul A. Leder, directeur du bureau des affaires internationales

M. Paul A. Gumagay, conseiller spécial

Déplacement à San Francisco (du 8 au 10 mars 2018)

Consulat de France à San Francisco

M. Emmanuel Lebrun-Damiens, consul général

M. Christophe Barre, conseiller économique

Entrepreneurs et investisseurs

M. Denis Barrier (Cathay Innovation)

M. Nicolas Zylberstein (Pinterest)

M. Laurent Hautefeuille (Uber)

M. Michel D’Humières (Decathlon)

M. François Badoual (Total)

M. Reza Malekzadeh (Partech Ventures)
M. Frédéric Laluyaux (Aera Technology)
M. Carlos Diaz et M. Pierre Gaubil (The Refiners)

Entrepreneurs et investisseurs – San Francisco (suite)

M. Dominique Roddier (Power Principle)
M. Fabien Beckers (Arterys)
M. Stéphane Kasriel (Upwork)
M. Greg Caltabiano (Acco)