



N° 4477

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2012.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir les intérêts stratégiques industriels  
et à maintenir l'emploi industriel,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution  
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Christian ESTROSI,

député.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que, durant la période des « Trente glorieuses », la France a connu une croissance intensive dynamisée par la nationalisation de pans entiers de l'économie, nous vivons depuis 1998 un déclin de l'industrie française avec une érosion importante de sa part dans la population active, passée de 16 % à moins de 13 %. Quant à sa part dans la valeur ajoutée, elle a chuté de 22 % à 16 %<sup>(1)</sup>.

Pourtant, en réalisant encore directement 16 % de la valeur ajoutée nationale et en employant directement 13 % de la population active du pays, sans même tenir compte de la valeur ajoutée et des emplois indirects produits par les services à l'industrie, la France reste un grand pays industriel et l'industrie demeure un secteur-clé, particulièrement structurant de l'économie nationale.

La crise économique et financière de 2008 a révélé les limites d'un modèle de développement économique en partie déconnecté de l'économie réelle et fait ressortir a contrario la solidité relative des écosystèmes constitués à la charnière innovation-production-services.

Les gouvernements de gauche comme de droite qui se sont succédés depuis 30 ans ont misé sur une société de consommation, tournée vers l'économie virtuelle, la finance et les marchés.

Dans un contexte d'augmentation lente de la population active (+ 6 %), la population active industrielle a diminué en France d'environ 500 000 emplois (-13 %) depuis 2000, passant de 3,862 millions à 3,360 millions.

Du fait de la crise financière de 2008 et notamment de la chute vertigineuse des marchés boursiers ainsi que du resserrement du crédit pour les entreprises et les ménages, l'emploi dans l'industrie a fortement chuté entre 2008 et 2009. Au total, durant ces deux ans, 250 000 emplois ont été perdus dans l'industrie hors intérim (350 000 emplois perdus y compris intérimaires en poste dans le secteur) alors que le rythme annuel moyen de destructions était de 70 000 emplois par an depuis 2000<sup>(2)</sup>.

---

(1) États Généraux de l'Industrie – Rapport final – 1<sup>er</sup> février 2010.

(2) « Emploi et salaires » un panorama complet et précis sur l'emploi et les salaires. INSEE 2012.

La production industrielle, qui avait bondi de 20 % entre 1994 et 2000, a légèrement chuté entre 2000 et 2005 pour repartir à la hausse jusqu'en 2008. Puis la crise financière qui a suivi a mécaniquement provoqué une chute de 25 % de cette production industrielle<sup>(3)</sup>.

Mise à part l'Allemagne, depuis une vingtaine d'années, la part de marché de l'ensemble des pays industrialisés dans le commerce mondial s'érode progressivement au profit des pays émergents, principalement de la Chine. Entre 2000 et 2008, la valeur des exportations des pays émergents a crû de 15 % par an, contre 10 % pour les pays développés. Ils réalisent ainsi aujourd'hui près de 40 % des exportations mondiales contre 30 % en 2000<sup>(4)</sup>.

Le secteur manufacturier représente en France environ 16 % de la valeur ajoutée alors que la moyenne dans les pays de la zone euro s'établit à 22,4 %. En Allemagne, le secteur manufacturier représente environ 30 % de la valeur ajoutée produite par le pays.

La crise économique mondiale a accentué cette tendance. Entre les premiers trimestres 2008 et 2009, les exportations des pays de l'OCDE ont chuté de plus de 30 % en dollars courants. Les exportations françaises sont dans la moyenne : elles se sont contractées de 32 % en dollars. En revanche, les pays émergents ont moins été affectés par la crise : les exportations chinoises et brésiliennes n'ont reculé que de 19 %. Les pays émergents pourraient donc sortir renforcés de la crise, accélérant ainsi le mouvement amorcé il y a une vingtaine d'années.

L'investissement a aussi baissé en France. Après une période marquée par une diminution des investissements corporels de l'industrie manufacturière au début des années 2000, une tendance à l'amélioration s'était amorcée à partir de 2005 avec très vite une stagnation en volume puis une chute brutale en 2009 du fait de la crise. Une évolution très contrastée en matière d'investissement corporel est observée selon la taille des entreprises (+10 % dans les PME, -2 % dans les grandes entreprises) du fait notamment du poids de l'industrie automobile dont les investissements ont fortement baissé<sup>(5)</sup>.

Fort de ce constat et des erreurs du passé, nous avons lancé en 2009 les États généraux de l'industrie qui ont permis de dresser ce bilan et de

---

(3) Indice de production industrielle. INSEE.

(4) Parts de marché mondial des exportateurs de produits manufacturés – Organisation mondiale du commerce.

(5) SESSI, enquête annuelle d'entreprises ; *Les Échos*.

proposer 23 mesures, annoncées par le Président de la République le 4 mars 2010 à Marignane, pour redresser l'industrie de notre pays.

Les États généraux de l'industrie sont conçus de façon à mettre en place une concertation très large, permettant de recueillir les contributions du plus grand nombre afin de définir les mesures d'une nouvelle politique industrielle en France. Ils s'appuient sur trois volets :

- un volet national : piloté par le comité national des États généraux de l'industrie (CNEGI), il est composé de groupes de travail thématiques (5 thématiques transverses, 5 groupes « filières ») ;

- un volet territorial, s'appuyant sur des ateliers régionaux qui permettront d'apporter une vision territorialisée des forces et faiblesses de l'industrie en France, et des actions en faveur de l'industrie en conséquence ;

- un volet participatif, via un site Internet permettant des contributions libres.

Ce dispositif a permis de déterminer les forces et faiblesses de l'Industrie en France puis de définir un plan d'action détaillé en faveur d'une nouvelle politique industrielle en France.

Le 8 juillet 2010, l'ensemble des 23 mesures étaient lancées : 8 mesures étaient déjà opérationnelles, 13 étaient engagées et les 2 restantes étaient en préparation en vue du projet de loi de finances pour 2011. Le Président de la République a annoncé le 29 janvier 2012 la création de la Banque de l'industrie qui été l'objet de la mesure 23 et fait actuellement l'objet d'une discussion parlementaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

Ces mesures ont permis, dès 2011, de faire repartir à la hausse la production industrielle avec une augmentation de 10 %. En 2010, la reconstitution des emplois intérimaires a conduit à une stabilisation de l'emploi industriel y compris intérim tandis que l'emploi industriel hors intérim retrouvait un rythme de pertes d'emploi tendanciel (-62 000 postes en 2010, soit -1,8 %). Sur les trois premiers trimestres 2011, l'emploi dans l'industrie est relativement stable.

Le bilan du gouvernement en matière d'industrie, malgré la crise, est aujourd'hui à la hauteur des enjeux :

– 100 000 emplois et 69 entreprises sauvés dans le cadre du Comité interministériel de la restructuration industrielle CIRI ;

– 700 000 emplois sauvés avec le Médiateur du crédit et le Médiateur de la sous-traitance ;

– 10 projets pour 345 millions d’euros d’investissement et 2 000 emplois créés grâce à la prime à la réindustrialisation ;

– réforme de la taxe professionnelle avec 5 milliards de gain pour les entreprises dont 2 milliards pour les industries françaises ;

– un fonds stratégique d’investissement doté de 4 milliards d’euros ;

– le crédit impôt-recherche de plus de 4 milliards d’euros pour donner une marge de manœuvre considérable à nos industries afin d’innover ;

– 6 milliards d’investissement dans le cadre des partenariats publics/privés ;

– 35 milliards d’euros pour le « Grand emprunt » dont la moitié consacrée à l’industrie et à l’innovation.

Mais nous devons absolument continuer de rompre avec deux idées reçues<sup>(6)</sup> :

– L’économie française pourrait se passer de l’industrie. L’impact de l’industrie sur l’économie française est particulièrement fort en termes de recherche-développement puisque près de 85 % des dépenses de R&D des entreprises françaises sont réalisées dans l’industrie, ainsi que 80 % des exportations, et représentent le principal moteur de la demande de services.

L’industrie pourrait se passer de l’État. Cette idée est contredite par l’histoire industrielle française : notre industrie s’est construite avec le soutien de l’État. Il faut le dire avec force : contrairement à un mythe ultralibéral, nulle part il n’y a d’industrie dynamique sans politique industrielle volontariste. L’exemple le plus simple est celui du choix du général De Gaulle pour le développement de notre industrie électronucléaire, aujourd’hui un des fleurons de notre industrie nationale, même si malheureusement, et on peut le regretter, des partis politiques sont prêts à tuer cette industrie pour un plat de lentilles politicien.

---

(6) Pour une nouvelle politique industrielle – Stéphane Israël.

Une politique raisonnable ne repose pas sur un « État dirigiste » mais sur un « État stratège ».

Cet « État dirigiste » c'est celui qui intervient de manière systématique et autoritaire dans l'économie.

Cet « État stratège » c'est celui qui va faire le choix d'intervenir stratégiquement, lorsque cela est nécessaire, dans notre économie pour préserver notre industrie et nos emplois.

La situation préoccupante de notre industrie telle qu'elle existe aujourd'hui implique un changement de stratégie et notamment sur la grave question des fermetures de sites industriels, avec leurs cortèges de conséquences humaines et sociales. Et j'en tire une leçon immédiate : nous devons continuer d'adapter nos règles à l'évolution des pratiques industrielles.

Une pratique de plus en plus répandue aujourd'hui consiste dans le rachat, par des grands groupes, d'industries françaises, pour les piller de leurs brevets, de leur savoir-faire. Puis ils détruisent les emplois et fragilisent des régions entières autant que des destins humains. La matière grise est alors sacrifiée sur l'autel du rendement, du profit et des dividendes versés aux actionnaires.

Cela a été le cas pour la société « Molex » à Villemur-sur-Tarn, ou encore récemment dans l'usine du groupe Arcelor-Mittal à Florange.

Il convient donc de se poser la question de l'intervention de l'État afin d'empêcher l'entreprise de détruire des emplois sur des sites rentables.

Le candidat PS à l'élection présidentielle de 2012 a déposé une proposition de loi qui oblige toutes les entreprises à céder leurs activités si elles souhaitent les stopper.

Cette intervention de l'État de manière obligatoire, automatique et sans aucun critère repose sur l'idée « d'État dirigiste ».

De plus, cette aliénation aux tribunaux de commerce et aux comités d'entreprise du droit de propriété est contraire à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, partie intégrante du préambule de la constitution de 1958 qui dispose : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la

nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »<sup>(7)</sup>.

Cette inviolabilité du droit de propriété a été codifiée à l'article 545 du code civil qui dispose lui : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »<sup>(8)</sup>

La proposition du candidat est une solution mauvaise pour notre économie et contraire à notre constitution.

La question pour l'État, lorsqu'une entreprise souhaite réaliser cette opération « d'achat-pillage-vente », est donc d'utiliser correctement le droit d'expropriation publique pour récupérer les biens immobiliers et l'exploitation des brevets.

À l'inverse, cette proposition de loi repose sur l'idée d'un « État stratège » en modifiant les règles de l'expropriation et en permettant une définition du critère stratégique de nos entreprises.

Le droit d'expropriation publique peut aujourd'hui être utilisé dans le cadre de la notion juridique d'intérêt public définie au fil du temps par la jurisprudence administrative. Cette notion est intrinsèquement convergente avec l'intérêt commun et l'intérêt général et elle n'a fait que s'élargir au fil du temps.

La notion classique originelle d'utilité publique est liée à la notion de service public organique, par exemple :

– l'expropriation d'immeubles pour y installer des services déconcentrés du ministère des finances, comme une perception<sup>(9)</sup>, ou pour l'extension de services municipaux<sup>(10)</sup>,

– ou encore, l'expropriation par une commune, au profit d'un service public national : par exemple la commune acquiert un terrain pour y installer un bureau de poste qu'elle louera à l'État, le service répondant à un besoin de la population<sup>(11)</sup>.

---

(7) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>.

(8) Article 545 du code civil.

(9) Conseil d'État 28 avril 1976, Jouve.

(10) Conseil d'État sect. 29 juin 1979, Min. Int. c/Malardel.

(11) Conseil d'État sect, 1<sup>er</sup> avril 1977, dame Grignard.

La notion de service public a connu un élargissement important avec le critère matériel et donc un élargissement de la notion d'intérêt public.

À partir de 1971, le Conseil d'État va élargir la notion d'intérêt public au but économique. Le Conseil d'État affirme que si une déviation procure à la Société Peugeot « un avantage direct et certain, il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale »<sup>(12)</sup>. Dans le même sens, le Conseil d'État reconnaît qu'un projet de zone industrielle qui est réalisé en vue de l'extension d'une entreprise privée reste néanmoins d'utilité publique, dès lors, d'une part, qu'il prévoit aussi l'implantation d'autres entreprises et, d'autre part, que le développement de l'usine engendre des avantages économiques et sociaux pour l'ensemble de la région<sup>(13)</sup>.

Nous devons tempérer cette évolution par l'arrêt dit « Ville nouvelle Est », où le Conseil d'État a approfondi son contrôle de l'utilité publique d'une opération, en développant la théorie du bilan<sup>(14)</sup>.

Cette notion d'intérêt public est donc parfaitement cohérente avec l'objectif de cette proposition de loi : sauvegarder notre économie, notre industrie et in fine des emplois, c'est-à-dire la vie de milliers de salariés, en protégeant les entreprises stratégiques.

Il convient maintenant de réfléchir à la notion « d'entreprise stratégique » pour notre pays. La mesure n° 1 des États généraux de l'industrie prévoit la mise en place d'une conférence nationale de l'industrie. Cette conférence a été créée par le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 qui lui est relatif<sup>(15)</sup>. Ce décret prévoit notamment le fonctionnement de la commission, ses attributions et sa composition. C'est son article 4 qui donne la composition exacte :

– Des membres de droit :

– les ministres chargés de l'industrie, de l'économie, des petites et moyennes entreprises, de la recherche, de l'énergie, de l'éducation nationale, de l'emploi, du travail, de l'écologie, de l'agriculture, des

---

(12) Conseil d'État 20 juillet 1971, Ville de Sochaux.

(13) Conseil d'État 22 décembre 1976, Lejeune et autres.

(14) 28 mai 1971 – Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est » – Rec. Lebon p. 409.

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



transports et de l'aménagement du territoire ainsi que le ministre de la défense ;

- le commissaire général à l'investissement ;
- le médiateur national du crédit ;
- le médiateur des relations interentreprises industrielles et de la sous-traitance ;

Un député et un sénateur respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat, ainsi qu'un représentant français au Parlement européen désigné par arrêté du Premier ministre ;

Les membres énumérés ci-après, répartis au sein de trois collèges et nommés pour trois ans par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie :

- le « collège des entreprises industrielles », composé de quinze membres d'organisations syndicales ou professionnelles, représentant des entreprises industrielles ;

- le « collège des salariés de l'industrie », composé de deux membres de chacune des organisations syndicales les plus représentatives au plan national des salariés, dans la limite de dix membres ;

- le « collège des personnalités qualifiées », composé de sept membres, choisis en fonction de leurs compétences ou de leur expérience dans le domaine de l'industrie.

Cette conférence me semble la plus à même de dresser une cartographie « des entreprises stratégiques » dont la pérennité devra être assurée soit parce qu'elles détiennent des actifs matériels stratégiques (par exemple 80 % du parc mondial de métiers à « *dentelles leavers* » se trouvent dans quelques entreprises de la région Nord-Pas-de-Calais), ou des actifs immatériels stratégiques (détention de brevets, marques, dessins et modèles, compétences et savoir-faire rares et menacés de disparition...).

Une fois ce travail effectué, des solutions de reprise par d'autres acteurs privés (donneurs d'ordre, ou autres sous-traitants) avec l'intervention et la modération de l'État, voire une intervention du FSI pourront alors être proposées.

Dans ce contexte,

L'article 1 définit la notion d'entreprise stratégique.

L'article 2 propose la révision du décret n° 2010-596 pour confier à la conférence nationale de l'Industrie l'établissement de la liste des actifs matériels et immatériels de notre pays.

L'article 3 propose de créer une procédure dérogatoire d'expropriation publique dans le cas des entreprises stratégiques définies ci-dessus sans enquête préalable avec avis consultatif du comité d'entreprise.

L'article 4 propose de créer pour les brevets stratégiques une procédure d'expropriation déjà existante à l'article L. 613-20 du code de propriété intellectuelle pour les besoins de la défense nationale.

L'article 5 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par la conférence nationale de l'Industrie sur l'efficacité et l'impact de cette liste d'entreprises stratégiques au 31 décembre 2013 sur l'industrie française.

Tels sont les motifs pour lesquels il vous est demandé de bien vouloir adopter les dispositions suivantes.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

Une entreprise stratégique est une entreprise ayant des droits réels sur des actifs matériels stratégiques ou des actifs immatériels stratégiques. Ces éléments stratégiques se définissent de manière non exhaustive en fonction de l'importance pour le développement de l'industrie française, la sauvegarde des emplois sur nos territoires ou l'intérêt économique qu'ils représentent.

### Article 2

Un décret détermine les conditions dans lesquelles la conférence nationale de l'industrie établit la liste des entreprises stratégiques de notre pays à intervalles réguliers.

### Article 3

- ① Après l'article L. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il est inséré un article L. 11-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 11-3-1.* – Par dérogation aux articles L. 11-1 et L. 11-2, les opérations de maintien sur le territoire français ou de sauvegarde d'entreprises stratégiques établies par la conférence nationale de l'Industrie peuvent être déclarées d'utilité publique par décret, sans enquête préalable, sur avis conforme de ladite conférence. »

### Article 4

- ① Après l'article L. 613-20 du code de la propriété intellectuelle, il est inséré un article L. 613-20-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 613-20-1.* – L'État peut, à tout moment, par décret, exproprier, en tout ou partie, pour les besoins de sauvegarde d'entreprises stratégiques, les inventions, objet de demandes de brevet ou de brevets inscrit sur la liste des actifs immatériels stratégiques établie par la conférence nationale de l'Industrie, sur avis conforme de cette même conférence.

- ③ « À défaut d'accord amiable, l'indemnité d'expropriation est fixée par le tribunal de grande instance.
- ④ « À tous les degrés de juridiction, les débats ont lieu en chambre du conseil. »

### **Article 5**

La conférence nationale de l'industrie remet avant le 31 décembre 2013 au Parlement un rapport d'évaluation sur les effets et l'impact de la constitution de cette liste d'entreprises stratégiques, et des droits spécifiques associés, sur l'industrie française.

### **Article 6**

Les charges pour l'État sont compensées à due concurrence par le relèvement du taux de la contribution prévue au I de l'article 235 *ter* ZAA du code général des impôts.