

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission d'enquête
chargée d'identifier les facteurs qui
ont conduit à la chute de la part de
l'industrie dans le PIB de la France
et de définir les moyens à mettre en
œuvre pour relocaliser l'industrie et
notamment celle du médicament**

– Audition de M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE), M. Vincent Le Biez, directeur de participations Industrie et Mme Marine Jumel, cheffe de cabinet et responsable du pôle communication de l'APE.....2

Mercredi
10 novembre 2021
Séance de 18 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
M. Guillaume Kasbarian,
président**



**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'IDENTIFIER LES FACTEURS QUI
ONT CONDUIT À LA CHUTE DE LA PART DE L'INDUSTRIE DANS LE PIB DE
LA FRANCE ET DE DÉFINIR LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE POUR
RELOCALISER L'INDUSTRIE ET NOTAMMENT CELLE DU MÉDICAMENT**

Jeudi 4 novembre 2021

La séance est reprise à dix-huit heures cinq.

(Présidence de M. Guillaume Kasbarian, président de la commission)

La commission d'enquête procède à l'audition des représentants de l'Agence des participations de l'État (APE).

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous achevons cette session d'auditions en nous penchant sur le rôle de l'État actionnaire et donc en entendant l'Agence des participations de l'État.

Je souhaite la bienvenue à

– M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE),

– M. Vincent Le Biez, directeur de participations Industrie,

– Mme Marine Jumel, cheffe de cabinet et responsable du pôle communication de l'APE.

Madame, Messieurs, je vous remercie de prendre le temps de répondre à notre invitation. Je vous remercie de nous déclarer tout autre intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations.

Je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment, de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

M. Vial, M. Le Biez et M. Jumel prêtent serment.

M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État. Je vous remercie de nous donner l'occasion d'illustrer le rôle de l'APE dans la période particulière de crise qui a commencé au printemps 2020, ainsi que de présenter notre action auprès des entreprises du secteur industriel.

L'APE gère un portefeuille de 83 entreprises pour une valeur de 125 milliards d'euros, dont 75 milliards d'euros sont des entreprises cotées à travers des participations. Dans ce portefeuille, nous gérons des entreprises du secteur industriel, de la défense, l'aéronautique et l'automobile. Ce secteur représente un peu plus de 30 % de notre portefeuille coté et 19 % de l'ensemble du portefeuille à travers d'autres participations.

Nous avons traversé une crise sans précédent. Malgré la résilience de nos entreprises de participation publique, la crise a eu un impact majeur, notamment dans le secteur de l'énergie, des transports, de l'aéronautique et de l'automobile.

Depuis longtemps, l'État actionnaire a joué un rôle de contributeur important dans la politique industrielle française, notamment lors de structurations et restructurations de filières industrielles. En 2005, la fusion de Snecma et Sagem a donné lieu à Safran. Le secteur de la défense a été renforcé par le rapprochement entre la direction des constructions navales (DCN), devenue Naval Group, et Thales, qui est désormais un actionnaire minoritaire important de Naval Group. En 2015, nous avons participé à la restructuration du secteur de l'armement terrestre avec Nexter, héritier des arsenaux terrestres français, et Krauss-Maffei Wegmann (KMW), entreprise familiale allemande d'armement, pour former KMW + Nexter Defense Systems (KNDS). Parmi les opérations de coopération industrielle franco-allemandes, celle-ci est remarquable. Sa gouvernance a été modifiée à la fin de l'année 2020 et nous disposons désormais d'un groupe intégré dans le domaine de l'armement. Nous avons soutenu l'opération de fusion-absorption de Zodiac par Safran en 2017. À l'occasion de la restructuration de la filière nucléaire, nous avons restructuré le capital de TechnicAtome. Nous avons également participé à l'évolution du périmètre de Thales avec la cession récente de ses activités de signalement ferroviaire et son acquisition de Gemalto. En 2015, nous avons favorisé la filière des lanceurs avec le rapprochement d'Airbus et de Safran en créant ArianeGroup. L'immense restructuration de la filière nucléaire décidée en 2015 et achevée en 2017 a conduit à la cession par Areva du bloc Framatome, à la création d'Orano, acteur nucléaire en amont et en aval de la filière, et nous avons structuré le bilan d'Areva SA qui achève la mise en œuvre du réacteur pressurisé européen – *European Pressurized Reactor* (EPR) Olkiluoto 3 en Finlande. Nous avons cédé des activités dans le secteur de la santé. Le capital de TechnicAtome a été récupéré majoritairement par l'État. Dans cette restructuration ont également été cédées les activités éoliennes et renouvelables d'Areva et d'autres activités plus marginales. Depuis cette restructuration considérable, Électricité de France (EDF) est devenue chef de file de la filière nucléaire, tandis qu'Orano, en ayant fait entrer des actionnaires étrangers dans son capital, a réalisé, depuis sa création en 2017, des résultats supérieurs au plan d'affaire de l'époque.

Au-delà de la restructuration industrielle, je souhaitais également citer la sécurisation de la filière du sang. Nous sommes actionnaires du laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB). Nous avons soutenu également la filière parapétrolière à travers différentes interventions de la Banque publique d'investissement (BPI).

Dans la politique industrielle, nous avons participé à des transitions délicates, comme dans le cas de Peugeot SA (PSA) en 2014, à travers une prise de participation dans Peugeot-Citroën à hauteur de 800 millions d'euros, à côté de la famille Peugeot et de l'industriel chinois Dongfeng. Ce sauvetage de l'entreprise s'est traduit par un succès. En 2017, nous avons revendu notre participation à la BPI, qui est actionnaire de Stellantis, et a permis la fusion de Fiat Chrysler Automobiles et de PSA. Cette participation vaut aujourd'hui plus de 3 milliards d'euros. L'État actionnaire intervient lorsque la situation d'une entreprise au poids systémique dans un secteur le réclame.

Depuis mars 2020, nous sommes intervenus avec des leviers nouveaux dans le secteur industriel et dans d'autres secteurs, par exemple auprès d'Air France – KLM ou de la SNCF. Cependant, dans le secteur industriel, nous n'avons pas participé à des augmentations en capital ou du soutien en capital pour sauver des entreprises. Nous sommes intervenus à travers des fonds sectoriels visant à soutenir des entreprises sous-traitantes de grands donneurs d'ordre dans différents domaines.

La taille cible du Fonds avenir automobile 2 (FAA 2), décidé par M. Bruno Le Maire, au début de l'été 2020, s'élève à 525 millions d'euros. Lors de la première levée de fonds de 330 millions d'euros au début de l'année, l'État a investi 105 millions d'euros et BPI

75 millions d'euros. Lors de la seconde tranche de 95 millions d'euros de ce fonds, l'État interviendra à hauteur de 45 millions d'euros et BPI à hauteur de 50 millions d'euros. Cette filière industrielle a été durement frappée par la crise. Pour la première fois dans l'histoire de ce secteur, des usines du monde entier se sont arrêtées alors qu'elles avaient toujours été sollicitées, y compris en période de guerre. Pendant plusieurs semaines, l'activité de Stellantis ou de Renault a été contrainte de s'interrompre sous l'effet des mesures de confinement. Les sous-traitants ont été immédiatement frappés. Le fonds a donc pour objectif de soutenir cette filière.

Un fonds aéronautique a également été créé par le ministre de l'économie, des finances et de la relance. Il vise à intervenir dans des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et d'importantes petites et moyennes entreprises (PME) du secteur. Nous avons contribué à hauteur de 200 millions d'euros, dont 150 millions de l'État et 50 millions de BPI aux côtés de Tikehau Capital. Ce fonds sera géré par un fonds privé, alors que le fonds automobile est géré par BPI. En matière de taille, l'objectif du fonds s'élève à 1 milliard d'euros, ce qui représente une force de frappe importante pour ce secteur durement frappé par la crise.

Un troisième fonds dédié à la filière nucléaire a été créé en partenariat avec EDF. La contribution de l'État pour ce fonds doté de 200 millions d'euros est de 100 millions d'euros. La première tranche a été annoncée à la fin du mois d'octobre 2021.

Enfin, l'État actionnaire a participé à hauteur de 1,8 milliard d'euros au fonds de transition créé par le gouvernement. Doté de 3 milliards d'euros, ce fonds vise à soutenir les entreprises frappées par la crise de la Covid-19, mais qui ne pouvaient bénéficier entièrement des fonds de solidarité ou des aides directes sur les charges fixes en raison de leur taille.

En 2017, notre doctrine d'investissement a été simplifiée autour de trois piliers. En premier lieu, l'État doit rester investi dans des entreprises de secteurs relevant du cœur de la souveraineté nationale, soit la défense et le nucléaire civil. Deuxièmement, l'État doit rester investi dans les grandes entreprises du secteur public pour lesquelles la régulation seule ne peut garantir la fin de leur mission de service public. Enfin, notre doctrine conserve les interventions de sauvetage. Avant l'opération autour de PSA, nous avons sauvé Dexia, qui figure toujours dans notre portefeuille et dont nous réduisons progressivement le bilan. Cependant, depuis mars 2020, nous avons priorisé nos interventions à la fois dans le secours direct ou à travers les fonds que j'ai évoqués.

Pour l'avenir, nous réévaluons nos doctrines d'investissement à la lumière de quatre critères. L'État actionnaire continuera d'intervenir en secours auprès des entreprises, que la crise a profondément marquées, notamment dans le domaine du transport. Cette mission restera importante, pour les entreprises présentes dans notre portefeuille, mais également pour des entreprises sans participation qui pourraient faire appel à l'État dans des conditions sélectives.

Le deuxième critère consiste en la prise en compte de notre souveraineté économique. Cette crise a montré la dépendance de certains secteurs industriels envers des approvisionnements étrangers, dans le secteur de la santé, mais également dans le domaine des microprocesseurs ou des matières premières. Le maintien d'actionnaires publics ou privés français dans le pilotage des entreprises est déterminant pour conserver des centres de décision et de R&D en France ainsi que pour sécuriser les centres de production.

Le troisième critère concerne le renforcement des exigences environnementales. Votre parlement a pris un certain nombre de dispositions législatives afin que des exigences soient demandées aux entreprises en contrepartie des investissements de l'État actionnaire. Ces exigences bouleversent le modèle économique des entreprises. Dans le secteur

automobile, la crise rapide du secteur des fonderies s'explique notamment par la demande de la Commission européenne envers les industriels de ne plus vendre de voitures à moteur thermique à horizon d'une quinzaine d'années. Dans le secteur de l'industrie aéronautique, l'évolution de la motorisation des avions s'accélère. D'immenses changements de procédures, de technologies, et de R&D surviennent dans une période réduite. Il sera nécessaire pour tous ces secteurs de pouvoir s'appuyer sur des actionnaires stables, qui les accompagnent dans la durée pour faire face à ces changements économiques.

Enfin, la disruption numérique et technologique forme un quatrième critère. Le secteur automobile, avec les exemples de la voiture autonome et de la connectivité des véhicules, est frappé par cette double transformation du domaine économique. Des entreprises comme Tesla ont pris une avance par rapport aux constructeurs traditionnels que ces derniers doivent rattraper. Dans ce secteur, il est nécessaire que l'actionnariat soit suffisamment stabilisé pour assurer un accompagnement sur le long terme de ces entreprises.

Nous considérons que l'État actionnaire doit rester un acteur important des politiques industrielles. Il aura également un rôle massif à jouer dans le programme de futur nucléaire, bien que le Président de la République n'ait pas encore apporté de précisions sur ce programme.

La détention capitaliste n'est pas le seul levier de l'État pour défendre les intérêts de la politique industrielle et des entreprises stratégiques. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « loi PACTE » a par exemple renforcé le contrôle des investissements étrangers. Ces leviers de protection des intérêts industriels français et européens doivent être utilisés de façon prioritaire avant de mobiliser les questions actionnariales. Je terminerai par cette note modeste : notre rôle est important compte tenu de la taille des entreprises dans lesquelles nous sommes actionnaires, mais nous ne sommes qu'un contributeur avant lequel d'autres leviers majeurs doivent être actionnés.

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous avons conscience des difficultés des constructeurs du secteur automobile, mais également de celles des sous-traitants et des fournisseurs. Ces derniers nous ont rapporté des problèmes liés aux volumes en chute, aux stocks qu'ils doivent soutenir eux-mêmes, ou aux prix qu'ils n'arrivent pas à faire entendre aux constructeurs malgré la hausse des coûts de matières et d'énergie. Les constructeurs leur demandent des gains de productivité de plus en plus importants pour les années à venir. Nous posons la question du rôle de l'État dans ce secteur. Que peut-il conseiller à ce secteur afin de favoriser le fabriqué en France sans perdre le maillage et le tissu productif des sous-traitants et des fournisseurs, qui souffrent d'une forte pression de la part des constructeurs ?

M. Martin Vial. Votre interrogation se situe au croisement de deux questions. D'une part, comment l'État actionnaire intervient-il dans des entreprises privées en jouant un rôle d'actionnaire qui n'est pas contraire à l'intérêt social de l'entreprise ? D'autre part, quels sont les leviers de l'État actionnaire pour essayer d'influencer la politique des dirigeants ? Concernant la première question, je considère que l'État actionnaire peut tout à fait être actionnaire d'entreprises privées, commerciales, industrielles. En tant qu'actionnaire, l'État actionnaire a pour rôle de prendre en compte l'intérêt des parties prenantes. Avec l'instauration par la loi PACTE de la raison d'être dans les entreprises, la question de l'intérêt de la partie prenante n'est plus contradictoire avec celle de l'intérêt social des entreprises. L'intérêt d'un constructeur automobile est d'assurer la pérennité de sa chaîne de sous-traitants et la qualité des produits dans la durée. Nous n'hésitons donc pas à alerter les dirigeants de ces entreprises quant à la gestion de leur relation avec la chaîne de sous-traitants sur le long terme. C'est le cas des dirigeants de Renault qui adoptent une approche de long terme.

De plus, le fonds automobile créé, à l'été 2020, vise à soutenir ces entreprises dont la taille est très hétérogène. Nos interventions auprès des dirigeants des entreprises en question suivent cette approche et nous sommes attentifs à cette sollicitation de la part de l'État actionnaire.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous avez évoqué le fonds automobile, le fonds aéronautique, le fonds nucléaire et le fonds de transition. N'avez-vous pas envisagé la création d'un fonds santé et médicament ?

M. Martin Vial. Ce fonds n'existe pas aujourd'hui, mais la question de sa création se pose en raison des difficultés d'approvisionnement au plus fort de la crise en 2020. Nous n'avons qu'une seule participation dans ce secteur, au travers du LFB. BPI a des participations dans la biotechnologie, et de manière marginale dans le domaine de la santé.

Nous devons nous demander s'il faut systématiquement créer un fonds sectoriel lorsqu'un secteur a révélé certaines fragilités liées à la souveraineté économique ou à l'approvisionnement. L'État actionnaire devra se poser cette question durant la prochaine législature.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Les missions que vous décrivez sur votre site internet ne font aucune référence à la production en France, et par conséquent à la souveraineté économique que vous mentionnez à juste titre. Comment l'expliquez-vous ?

M. Martin Vial. Les textes fondateurs de l'APE lui donnent le rôle de promotion du patrimoine financier de l'État. Le rôle de l'APE se distingue du rôle de régulateur dans d'autres ministères sectoriels, comme la santé, les transports, la défense ou l'énergie. Nous retrouvons des interventions en tant que commissaires du gouvernement dans la gouvernance des entreprises de participation publique, mais l'État actionnaire représente avant tout la promotion de l'intérêt financier et patrimonial de l'État.

En outre, nous souhaitons maintenir dans les évolutions de nos niveaux de participation les centres de décision et de R&D en France et garder un centre de gravité de l'emploi en France. Nous gérons surtout de très grosses entreprises, ce qui nous distingue de BPI. Une part importante, parfois plus de la moitié, des effectifs de ces entreprises sont localisés en dehors de France. Sur les 173 000 collaborateurs du groupe Engie, 95 000 se trouvent à l'étranger, tout comme 29 000 des 76 000 collaborateurs d'Air France – KLM, ou 120 000 des 180 000 employés de Renault. La SNCF, entreprise française dont le cœur de métier se situe en France, compte elle-même 60 000 de ses 270 000 collaborateurs à l'étranger. Notre vision de la protection et de la promotion de l'emploi en France doit tenir compte de l'empreinte géographique de ces grandes entreprises, qui résulte de l'histoire de ces groupes. Le critère de l'emploi ne peut par conséquent être le seul critère d'intervention.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vos exemples sont parlants. Toutefois, la doctrine de l'APE, depuis 2017, intègre la possibilité d'intervenir pour reprendre des entreprises en difficulté. Vous avez cité quelques exemples à ce sujet. Cependant, outre le risque systémique européen ou national qui avait été identifié lors de la reprise de Dexia, n'existe-t-il pas un risque systémique territorial ? Nous sommes des parlementaires issus de territoires qui comportent des industries. Les industries ne sont pas un sujet éthéré, international ou national : il s'agit de nos territoires. Cette dimension systémique territoriale peut-elle entrer dans vos possibilités d'intervention ?

M. Martin Vial. L'APE a un rôle d'intervention auprès de très grosses entreprises. Lorsque des entreprises qui ont une influence dans des bassins d'emploi territoriaux sont en difficulté, un ensemble de dispositifs publics peut les soutenir. Il s'agit de dispositifs départementaux et régionaux, à travers des structures locales, et également de

dispositifs relevant de structures nationales, comme la direction des restructurations industrielles ou le Comité interministériel de restructuration industrielle. L'APE ne se trouve pas en première ligne des sauvetages de ces entreprises compte tenu de la taille de ses interventions.

L'État actionnaire intervient comme investisseur avisé dans le cadre du concept communautaire. Lors d'opérations de sauvetage, comme pour PSA ou pour la restructuration de la filière nucléaire, les opérations sont systématiquement notifiées à la Commission européenne et donnent lieu à de longues négociations pour obtenir une décision sur une aide d'État autorisée. La plupart des cas de sauvetages de sites industriels locaux importants pour le tissu industriel local ne répondent pas à ces critères. Les structures comme les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) ou le travail des commissaires de restructuration industrielle correspondent à des interventions compatibles avec la règle communautaire. Nous n'intervenons pas dans les opérations que je qualifierais de plus locales.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Ne pensez-vous pas que la France devrait porter un infléchissement des règles européennes en faveur de l'industrie européenne et de l'industrie nationale ?

M. Martin Vial. Il s'agit d'une inclinaison des autorités françaises vis-à-vis de la Commission européenne depuis plusieurs années. Nous sommes dans une relation avec la Commission européenne et en particulier sa direction générale de la concurrence, qui va dans le sens que vous indiquez. Nous sommes favorables à des rapprochements intra-européens de grandes entreprises. J'ai cité Fiat Chrysler et PSA. Des rapprochements n'ont pas abouti entre Alstom et Siemens. Nous sommes favorables à ces opérations de consolidation car la taille des opérateurs chinois dans beaucoup de secteurs représente un véritable risque. Après la consolidation réalisée à l'intérieur du territoire de l'économie chinoise, ces entreprises devenues mondiales ont conquis des marchés extérieurs. Au moment du projet de fusion Alstom Siemens, ces entreprises représentaient chacune respectivement la moitié et le quart de la taille du premier constructeur chinois China Railroad Rolling Stock Corporation (CRRC) devenu opérateur mondial. Nous avons défendu auprès de la Commission européenne l'idée que le marché pertinent pour apprécier le risque de concentration n'est plus seulement européen. Il faut aussi prendre en compte la position sur le marché mondial, en particulier par rapport aux acteurs chinois et américains. Il faut également apprécier dans les instructions des dossiers de concentration quels sont les acteurs qui bénéficient de subventions étrangères non-européennes. Beaucoup d'entreprises chinoises sont contrôlées par des capitaux publics chinois, qui interviennent sur le marché européen et pour lesquelles il n'existe pas de contrôle sur l'impact de ces financements. La France a une position déterminée vis-à-vis de la Commission européenne défendant un examen préalable, dans les processus d'instruction anti-concentration, des dispositifs subventionnels publics venant de l'étranger. Nous sommes favorables à une prise en compte dans les mécanismes d'instruction concurrentielle et anti-concentration des entreprises aidées qui ne sont pas soumises au régime des aides d'État dans leur pays d'origine.

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous adoptons également ce point de vue quant à la concentration Alstom-Siemens. Nous considérons que la Commission européenne commettait une erreur d'analyse quant à la concurrence chinoise en suggérant que CRRC n'avait aucune volonté de s'implanter en Europe. Le danger était pourtant réel et la France a cherché à le montrer. Nous avons interpellé la Commission européenne, mais nous n'avons reçu aucun retour.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Pourriez-vous revenir sur l'articulation de vos interventions avec la BPI, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) ?

M. Martin Vial. Il existe quatre grands acteurs en matière d'intervention en capital. La Caisse des dépôts et consignations a clarifié ses politiques d'investissement. Le SGPI gère les interventions sur l'innovation et le programme d'investissements d'avenir (PIA). Ce mode d'intervention concerne des entreprises des filières innovantes. Viennent ensuite BPI et l'APE. Nous sommes un actionnaire de long terme intervenant dans des entreprises de toutes tailles. Nous pouvons être minoritaires ou majoritaires, voire à 100 %. Nous n'avons pas d'horizon de temps sur la détention des participations dans ce portefeuille. BPI intervient toujours comme actionnaire minoritaire. Sa doctrine d'investissement mise en œuvre lors de sa création en 2012 par le Parlement l'amène à intervenir pour développer les fonds propres des entreprises en partenariat avec d'autres acteurs financiers. BPI intervient sur un horizon de temps a priori limité, bien que plus long qu'un fonds d'investissement classique. Enfin, BPI a vocation à intervenir de préférence sur des ETI, des grosses PME, des entreprises industrielles plus petites et des PME à travers les fonds de fonds. Les doctrines de l'APE et de BPI ne se confondent donc pas. BPI a conservé des participations dans de grandes entreprises pour des raisons historiques. En effet, à sa création, un apport par le fonds stratégique d'investissement a doté BPI dans ses actifs de très grandes participations qui pourraient se réduire dans le futur.

Nous sommes actionnaires de BPI France à 50 % avec la Caisse des dépôts et consignations. Nous sommes présents dans la gouvernance de BPI Participations pour les participations en capital, et dans la gouvernance de BPI S.A. à travers le financement sous forme de prêts et le financement bancaire. Nous sommes membres du comité d'investissement de BPI Participations. Nous avons une revue deux fois par mois des interventions en capital de BPI qui transitent par ces comités d'investissement à partir d'un certain seuil. La confusion entre APE et BPI est par conséquent quasiment nulle.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Comment avez-vous revendu des participations à BPI, comme dans le cas de Stellantis ?

M. Martin Vial. Nous avons réalisé cette transaction, car BPI disposait déjà d'importantes participations dans le secteur automobile et souhaitait renforcer ce secteur dans la répartition de son portefeuille. Mais BPI n'a pas vocation à demeurer dans le capital de Stellantis. Nous souhaitons que la répartition entre les grosses entreprises se fasse du côté de l'APE et que BPI se consacre aux ETI.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Je comprends que BPI joue un rôle de sas pour quelque temps. Comment s'exerce le contrôle de l'État sur les 83 entreprises dans lesquelles il a pris une participation ? Disposez-vous d'un montant statistique de ces participations ? Les variations sont-elles importantes selon le secteur, la taille, l'historique de l'entreprise ? Les participations sous forme d'action spécifique de référence ou « *golden share* » vous semblent-elles suffisantes pour que l'APE et l'État exercent un contrôle suffisant ?

M. Martin Vial. Le niveau de participation de l'État actionnaire dans les entreprises du portefeuille résulte de mouvements de l'Histoire. Deux vagues de nationalisations sont survenues après la guerre et en 1982, et ont été suivies de vagues de privatisation. Nous avons ensuite assisté à des évolutions progressives de la participation de l'État dans les entreprises en 1986 et 1993 avant l'ouverture du capital de participation. 9 des 11 entreprises cotées du portefeuille sont des entreprises privées dans lesquelles nous sommes minoritaires. Les deux autres, dans lesquelles nous avons une participation majoritaire, sont Paris Aéroport et EDF. La grande majorité des entreprises non cotées sont publiques. L'État y

est minoritaire dans quelques-unes d'entre elles. La seule grande entreprise dans laquelle notre participation est minoritaire est La Poste, dont la majorité du capital, depuis la création du grand pôle financier public, a été transférée à la Caisse des Dépôts à l'occasion de l'apport de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) à la Banque Postale.

Il n'existe pas de règle concernant le bon niveau de participation au capital des entreprises. La seule règle est celle de la mission du service public, pour les grands services publics où nous sommes majoritaires ou pour lesquels la Caisse des dépôts assure un contrôle. Pour les entreprises privées cotées dans lesquelles nous sommes minoritaires, le premier critère pour garder une influence dans la gouvernance est que l'État conserve un poids dans le conseil d'administration suffisant pour peser dans les décisions. Depuis l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, notre représentation est proportionnelle à notre poids dans le capital. Il faut également considérer le poids en assemblée générale. Dans la plupart des entreprises cotées privées dans lesquelles nous sommes minoritaires, nous avons une minorité de blocage du fait de l'instauration du droit de vote double. L'ancienneté de l'État nous octroie un droit de vote plus important. Chaque cas est ensuite particulier. Nous détenons 15 % du capital de Renault, mais Nissan en détient également 15 %. Nissan n'a pourtant pas de droit de vote aujourd'hui. La configuration actionnariale est donc particulière et tout mouvement de l'État doit être mesuré avec attention. Nous sommes redevenus le premier actionnaire d'Air France – KLM à hauteur de 28 %, mais nous devons considérer les autres actionnaires comme l'État néerlandais, la compagnie chinoise China Eastern, et la compagnie américaine Delta. L'évolution de la participation de l'État dans ces entreprises doit être mesurée à l'aune du poids des actionnaires non français.

Vous me demandez si, dans le cas où l'État se retirait de ces entreprises, une action de préférence suffirait. La réponse dépend des cas. Une action de préférence ne permet plus de disposer d'aucun pouvoir de gouvernance. Elle permet seulement de bénéficier d'un pouvoir sur des décisions stratégiques majeures. Nous avons une action spécifique chez Engie qui protège toute cession des infrastructures et des structures de stockage des gaz, car il s'agit d'infrastructures vitales pour le pays qui ne peuvent faire l'objet d'un changement de contrôle sans garantie prise par les pouvoirs publics. Si nous ne faisons pas partie du capital d'Engie et que nous gardions uniquement cette action spécifique, ces infrastructures seraient protégées, mais nous ne pourrions peser dans la gouvernance. La réflexion sur le poids de l'État actionnaire dans les entreprises dans le futur doit prendre en compte la question de l'actionnariat français et européen dans les entreprises de taille importante pour leur secteur. Il faut se protéger d'un transfert de pouvoir dans la gouvernance et la gestion courante de l'entreprise qui mettrait en péril les centres de décision et la valeur ajoutée R&D en France, ainsi que les emplois et les activités sur le territoire.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Votre rapport d'activité d'octobre 2021 met en exergue les propos de M. Bruno Lemaire : « *Le rôle de l'État est de protéger un certain nombre de secteurs stratégiques, c'est un impératif de souveraineté économique pour notre pays* ». Ces propos tranchent avec ceux de votre prédécesseur, qui critiquait dans une note pour l'Institut Montaigne, en janvier 2017, la qualité de l'État actionnaire et sa capacité à mener une politique avisée. Vous avez présenté les changements qui ont eu lieu depuis 2017. Néanmoins, dans les secteurs stratégiques que vous avez évoqués et qui justifient une prise de participation de l'État, qui doit décider ? La décision revient-elle à l'APE seule, au Parlement, au Gouvernement, au Président de la République ? Quelle est la place du débat et de la démocratie dans cette prise de participation ?

M. Martin Vial. L'APE ne décide pas seule. Nous sommes au service du Gouvernement et des pouvoirs publics. En tant qu'administration centrale, toute décision

d'investissement ou de cession doit donner lieu à une décision du ministre. Au-delà de cette règle formelle, les mouvements dans le portefeuille relèvent de propositions émises par l'APE au ministre et décidées par le gouvernement. Il ne me revient pas de me prononcer sur le rôle du Parlement dans ce domaine. Ces décisions relèvent du Gouvernement qui rapporte à ce titre auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les décisions et les orientations qui sont prises.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Nous avons évoqué les effets de la crise sanitaire sur la réflexion de la politique industrielle de l'État. Je vous ai demandé s'il fallait envisager un fonds santé et médicament. Comment cette question doit-elle se poser et qui doit y apporter une réponse ? Dans le plan 2030, des biomédicaments ont été intégrés dans les ambitions et objectifs. Si nous considérons que les entreprises deviennent stratégiques, cet axe ne devrait-il pas devenir prioritaire dans vos missions ?

M. Martin Vial. Ce sujet fait partie de la feuille de route que nous soumettrons au futur gouvernement. La question de notre intervention dans d'autres domaines que nos interventions actuelles fait partie de nos réflexions. Cette réflexion s'articule sur un plan très pratique avec la direction générale des entreprises qui est en charge des politiques sectorielles industrielles, avec le ministère de la santé, avec BPI, qui est déjà actionnaire de participations dans le domaine médical, et enfin avec d'autres acteurs qui interviennent dans ce secteur. Cette réflexion dans le fonctionnement administratif et avec BPI est menée actuellement et devra donner lieu à des orientations pendant l'année 2022, si le Gouvernement souhaite s'en saisir.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous avez indiqué qu'à travers l'APE, les participations de l'État dans les entreprises peuvent lui permettre de participer aux assemblées générales et de voter sur les grandes orientations, mais également d'être parfois davantage impliqué dans la gouvernance. Lorsque les administrateurs représentants de l'APE sont impliqués dans la gouvernance de ces entreprises sont-ils amenés à participer davantage qu'aux grandes orientations, font-ils émerger la possibilité du soutien à l'emploi et à la production en France ? Je parle ici de gouvernance, car ces préoccupations majeures peuvent échapper aux grandes orientations.

M. Martin Vial. Ces préoccupations ne sont pas partagées uniquement par l'État, mais également par les administrateurs salariés membres des conseils d'administration. Lors des plans industriels, la question de la contribution aux filières industrielles est souvent abordée. Il s'agit ensuite d'un dialogue qui ne relève pas seulement de l'APE, de la gouvernance ou de la direction générale des entreprises, mais également d'autres intervenants dans l'administration, y compris du Gouvernement. Je citais la direction générale des entreprises qui est en relation avec les grandes entreprises des différents secteurs comme l'aéronautique, l'automobile, la santé, la défense. Ce dialogue ne se réalise pas uniquement au niveau de l'APE, mais également au niveau des services ministériels, et amène à une réflexion autour des centres de production et d'emploi en France.

M. Gérard Leseul, rapporteur. L'enveloppe globale de vos participations est estimée à 125 milliards d'euros. Attendez-vous un rendement annuel ? Fixez-vous des objectifs ? Quel est le rendement moyen de ces dernières années ?

M. Martin Vial. Nous avons un suivi permanent du rendement de nos participations et de l'évolution des valeurs des participations boursières. Nous ne nous fixons pas d'objectif, notamment parce que la moitié de notre portefeuille coté est composée d'entreprises du secteur de l'énergie avec EDF, Engie, Orano et Eramet. Ces entreprises pèsent très lourdement dans nos portefeuilles. La valeur de notre participation dans EDF s'élève à 34 milliards d'euros, sur un portefeuille de valeur totale boursière de 76 milliards

d'euros. Contrairement à un fonds d'investissement traditionnel, nous ne pouvons sortir du capital ou faire évoluer cette participation, d'autant qu'il existe des seuils légaux. Nous disposons cependant de deux indicateurs, l'évolution de la valeur du portefeuille boursier, et le taux de rendement global du portefeuille, qui couvre l'évolution de la valeur du portefeuille sur la période donnée à laquelle s'ajoutent les dividendes encaissés par le portefeuille. L'évolution de la valeur du portefeuille a vu sa valeur s'éroder d'un peu plus de 5 % en 2020 quand celle du CAC 40 diminuait de 7 %. Entre novembre 2020 et novembre 2021, notre portefeuille coté a progressé de 20 % tandis que le CAC 40 a vu sa performance s'améliorer de 32 %. Cette différence s'explique par la structure de notre portefeuille et par le poids de l'énergie.

Ces cinq dernières années, le taux de rendement, qui couvre l'évolution de la moyenne annuelle et les dividendes versés chaque année, a progressé en moyenne de 3 % par an alors même que le CAC 40 a vu son taux de rendement s'améliorer de plus du double.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Des objectifs sont-ils fixés pour BPI dont vous détenez 50 % ?

M. Martin Vial. Dans le cadre d'un plan à moyen terme adopté tous les ans sur une période de trois ans glissants, il existe des prévisions d'objectifs de rendements et de retour sur capital qui varient chaque année.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Concernant l'industrie et la protection de la localisation de l'emploi et de la souveraineté en France, selon un article de *La Tribune* du 26 octobre 2021, vous seriez chargé de mettre en œuvre une nouvelle stratégie concernant la participation en capital des entreprises, en particulier concernant la protection de certains secteurs vulnérables ou de potentielles cibles d'investisseurs étrangers. Il est parfois difficile de maintenir la totalité de l'emploi lorsque l'on dispose de centres de décision et de centres de R&D en France pour des raisons stratégiques. Cependant, pouvez-vous nous détailler les mesures qu'il conviendrait de mettre en œuvre afin de se déprendre partiellement des investisseurs étrangers sur des secteurs stratégiques ? Faut-il envisager une révision du décret relatif au contrôle des investissements à l'étranger ?

M. Martin Vial. Dans la réflexion de préparation de la prochaine législature, nous soutenons qu'il existe des entreprises cotées où nous n'avons pas de participation, dont le capital est dispersé, et qui peuvent faire l'objet d'intérêts financiers au vu de la masse de capitaux disponibles sur les marchés européen, américain et asiatique. L'APE ne peut intervenir chaque fois qu'une entreprise cotée voit son capital fragilisé. Son objectif n'est pas de se substituer de façon systématique à l'actionnariat privé. C'est la raison pour laquelle la question du renforcement du contrôle des investissements étrangers en France a été traitée dans la loi PACTE. Nous disposons d'une législation et de leviers puissants. Lorsque les niveaux de participations sont limités et s'élèvent à 5 % ou 10 %, ces leviers ne jouent pas. Nous risquerions d'entrer dans un mode de fonctionnement dissuadant tout investisseur étranger de venir en France. Dans le cadre de la crise de la Covid-19, où des revalorisations d'entreprises françaises dégradées par la crise ont été réalisées, M. Bruno Le Maire a abaissé le niveau de participation nécessaire pour utiliser ce levier. C'est cependant la direction du Trésor qui émet des propositions au ministre.

Les interventions capitalistiques auprès de nouvelles entreprises de l'État actionnaire ne peuvent qu'être exceptionnelles. Il doit s'agir de sauvetages d'entreprises qui souffrent des problèmes systémiques plus que de défense capitalistique, sauf en dernier recours. Le premier levier est le levier d'investissement à l'étranger, qui doit être manié avec beaucoup de précautions. La France est devenue un pays très attractif et il ne faut pas briser cette dynamique.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Que pensez-vous de l'idée de recréer un grand ministère de l'Industrie ?

M. Martin Vial. Ce ministère existe déjà, tout comme il existe un grand ministère de l'Économie, des finances et de la relance.

M. le président Guillaume Kasbarian. Messieurs, je vous remercie. Je vous propose de compléter nos échanges en envoyant au secrétariat les documents que vous jugerez utiles à la commission d'enquête.

La séance est levée à dix-neuf heures trente.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête chargée d'identifier les facteurs qui ont conduit à la chute de la part de l'industrie dans le PIB de la France et de définir les moyens à mettre en œuvre pour relocaliser l'industrie et notamment celle du médicament

Réunion du mercredi 10 novembre 2021 à 16 heures 30

Présents. – M. Bertrand Bouyx, M. Guillaume Kasbarian, M. Gérard Leseul, M. Denis Masségli, M. Jean-Marc Zulesi

Excusés. – M. Éric Girardin, M. Jacques Marilossian