



N° 4527

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2021.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME X

## ÉCONOMIE

## INDUSTRIE

PAR M. SÉBASTIEN JUMEL

Député

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ANALYSE DES CRÉDITS</b> .....	7
A. DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT GLOBALEMENT STABILISÉS.....	8
B. UN SOUTIEN SURTOUT FONDÉ SUR LES ALLÈGEMENTS DE CHARGE .....	10
<b>II. RECONQUÊTE INDUSTRIELLE ET ACCOMPAGNEMENT DES TPI-PMI</b> .....	15
A. LE RETOUR BIENVENU D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE NATIONALE.....	15
1. Une situation très dégradée et dangereuse pour notre indépendance .....	15
a. Le déclin de l'industrie française.....	15
b. Des évolutions structurelles qui menacent un secteur clé : la filière automobile....	17
2. Un réengagement de l'État à saluer .....	19
a. Une mobilisation nationale en voie de développement.....	19
i. Un renforcement des aides grâce au plan de relance .....	20
ii. Avec un objectif central de reconquête de la souveraineté industrielle .....	23
iii. Deux niveaux d'intervention pour accompagner la relocalisation des activités industrielles .....	24
b. Les plans de soutien à la filière automobile .....	29
B. MAIS L'ACTION DE L'ÉTAT RESTE INSUFFISANTE SUR DES ENJEUX ESSENTIELS .....	32
1. Une question centrale : l'investissement national nécessaire sera-il maintenu ?....	32
2. Dans l'immédiat, des leviers d'efficacité à renforcer .....	34
a. Aller plus loin dans la lisibilité et l'accessibilité des aides pour les TPI-PMI.....	34
b. Accompagner davantage les collectivités territoriales.....	36

c. S'assurer de l'efficacité des ressources engagées et de leur bon emploi pour les territoires et nos concitoyens. Des contreparties et une stratégie à mieux construire.....	36
3. Des facteurs de réussite pas ou peu traités.....	38
a. Un sauvetage des entreprises en difficulté toujours trop tardif .....	38
b. Un accompagnement à l'adaptation des emplois qui demeure un « angle mort » de la politique de relance industrielle .....	39
c. Une compétitivité-prix de l'énergie qui n'est plus acquise .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	51

## INTRODUCTION

Le présent avis se limite à examiner les dotations de l'action n° 23 « Industrie et services » du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».

Cette action correspond aux dispositifs durablement mis en place par l'État pour accompagner l'industrie française (hors industrie duale). Toutefois, ce ne sont pas les seules dépenses engagées par le Gouvernement au bénéfice de celle-ci. Ainsi, le quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA 4), lancé en janvier 2021, poursuit-il son soutien aux innovations porteuses de compétitivité et à la décarbonation de nos industries. Enfin, le plan de relance viendra encore compléter ces investissements en 2022 par d'importants renforts budgétaires et d'autres actions ciblant spécifiquement l'industrie ou certaines de ses filières stratégiques.

La partie thématique de cet avis étudiera quelques-uns de ces dispositifs à travers les enjeux de la réindustrialisation de notre économie et de l'accompagnement de nos très petites et moyennes entreprises industrielles (TPI-PMI).

En effet, à la faveur de la crise, la désindustrialisation de notre pays s'est largement révélée : la crise des masques, des tests, des respirateurs, des médicaments a démontré avec force que, depuis un trop grand nombre d'années, la politique économique conduite a encouragé les délocalisations et l'affaiblissement de notre tissu industriel. La financiarisation de l'économie et de la stratégie des entreprises, à la recherche d'une rentabilité toujours plus grande et de pratiques capitalistiques qui ne servent pas la production réelle (*relation, stock option*), ont contribué à mettre à mal nos industries. La montée en puissance de la problématique dite du « coût du travail », avec pour objectif l'organisation d'une baisse généralisée et globale des cotisations sociales, a également participé à abîmer notre industrie.

Aujourd'hui notre production industrielle manque d'une vraie stratégie, d'un véritable appui public. La politique actuelle, malgré le soutien du plan de relance, n'a pas réussi à faire émerger un nouveau paradigme d'ancrage des activités au cœur des territoires, autour d'une réorientation affirmée de notre appareil économique et industriel qui traduirait la volonté affichée de se rapprocher des « jours d'après ».

Si une grande partie des observateurs s'accordent à dire que les moyens mobilisés en 2021 et encore en 2022 sont substantiels, traduisant un engagement de l'État dans l'industrie de notre pays inédit sur ces trente dernières années, **il n'en demeure pas moins nécessaire de souligner leur caractère provisoire et leur manque de perspectives sûres au-delà de 2022**. Votre Rapporteur déplore également un pilotage très dispersé de ce plan de relance et des aides à l'industrie, ne s'appuyant pas sur un acteur pilote, comme aurait pu l'être le Haut-commissariat au plan par exemple.

Certes, les PIA s'enchaînent depuis dix ans, mais ils sont ouverts sur quelques années seulement, alors que la consolidation des dispositifs et l'émergence des projets exigent plus de temps. Le plan de relance n'a, quant à lui, été défini que pour deux à trois ans. Un nouveau plan, France 2030, est aujourd'hui annoncé, avec la promesse d'engager 34 milliards d'euros sur cinq années supplémentaires. Il dit poursuivre les investissements nationaux, mais semble abandonner des dispositifs de soutien qui ont pourtant donné des résultats encourageants. Et sa mise en œuvre n'est pas encore assurée à cette heure. **Toutes ces étapes montrent combien est fragile cette nouvelle volonté de reconquête industrielle et combien elle est toujours influencée par le manque de vision globale à long terme qui a lourdement pénalisé notre industrie.**

De fait, il est révélateur que l'action budgétaire censée traduire la politique industrielle de notre pays porte essentiellement des allègements de cotisations sociales et d'impôts, **incapables de favoriser l'émergence d'une véritable stratégie de développement et de repositionnement des filières industrielles.** Que l'action durable de l'État préfère ces allègements à l'efficacité mitigée, mais dont les entreprises concernées ne peuvent plus se passer, à des investissements ciblés capables de créer une dynamique de croissance reflète encore la stratégie passive suivie par la France depuis des décennies. On mesure désormais l'ampleur des dégâts causés par ce désengagement de l'État – que la nouvelle mission économique dévolue aux régions par la loi NOTRe<sup>(1)</sup> n'a pu corriger faute de moyens à la hauteur. Aujourd'hui, encore, il semble hésiter sur son rôle. Car si le Plan de relance est venu, enfin, infléchir cette approche, la stratégie à plus long terme reste floue.

**Au terme de son analyse, votre Rapporteur émet donc un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour ce qui concerne l'industrie.**

---

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## I. L'ANALYSE DES CRÉDITS

L'action 23 « Industrie et services » du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » prévoit de mobiliser environ 379 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) en 2022 (hors dépenses de personnel) « pour améliorer la compétitivité » de l'industrie française.

### LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 134 CONSACRÉS À L'INDUSTRIE

(En millions d'euros)

	AE votées en LFI <sup>(1)</sup> pour 2021	AE prévues en PLF 2022	CP votés en LFI pour 2021	CP prévus en PLF 2022	Évolution des CP entre 2021 et 2022
<b>Dépenses de fonctionnement</b> (autres que dépenses de personnel)	<b>5,4</b>	<b>6,4</b>	<b>6</b>	<b>7,1</b>	<b>+ 19,4 %</b>
- Dont, surveillance du marché	0,7	0,7	0,7	0,7	-
<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>431,6</b>	<b>372,6</b>	<b>436,1</b>	<b>372,1</b>	<b>- 14,7 %</b>
- Dont, contributions aux organismes internationaux	2,9	2,9	2,9	2,9	-
- Dont, comité français d'accréditation	0,2	0,2	0,2	0,2	-
- Dont, association française de normalisation	6,4	6,4	6,4	6,4	-
- Dont, centres techniques industriels et organismes assimilés	6,8	6,8	6,8	6,8	-
- Dont, actions de politique industrielle mises en œuvre et financées en région par les services déconcentrés des DIRECCTE <sup>(2)</sup>	11,5	9	12,7	9	- 29,1 %
- Dont, politiques industrielles mises en œuvre en administration centrale – action de soutien à la compétitivité hors prix des PME	0,9	1,1	0,9	1,1	+ 22,2 %
- Dont, compensation carbone des sites très électro intensifs	402,9	344,2	402,9	344,2	- 14,6 %
<b>Total de l'action 23</b> (sans les dépenses de personnel)	<b>437</b>	<b>379</b>	<b>442,1</b>	<b>379,2</b>	<b>- 14,2 %</b>

Source : Projet annuel de performances pour 2022.

<sup>(1)</sup> Loi de finances initiale

<sup>(2)</sup> Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Contrairement aux exercices précédents, les dotations de l'action 23 (hors dépenses de titre II) diminueront de 13,2 % en AE (- 58 millions d'euros) et de 14,2 % en CP (- 63 millions d'euros) par rapport aux crédits votés pour 2021.

Cette évolution cache en réalité la stabilisation de presque tous les dispositifs d'accompagnement financés par cette action. L'année 2022 verrait en revanche le recul, inédit, de l'enveloppe allouée à la compensation carbone des sites électro-intensifs.

#### **A. DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT GLOBALEMENT STABILISÉS**

Outre les contributions aux organismes internationaux (2,9 millions d'euros), **les dotations budgétaires destinées aux trois grandes activités de suivi et d'encadrement des activités industrielles seront reconduites au même niveau qu'en 2021 :**

– Les actions publiques de surveillance du marché permettent de lutter contre la non-conformité à la réglementation des produits commercialisés sur le marché français ou dans le marché intérieur européen *via* la France. Les crédits prévus par le programme 134 (0,7 million d'euros) doivent financer une partie des essais réalisés sur des produits industriels prélevés par les autorités de contrôle ;

– L'homogénéisation des spécifications des produits et des services favorise leur accès aux marchés mondiaux. L'Association française de normalisation (AFNOR) est précisément chargée de la mission d'orienter, animer et coordonner l'élaboration des normes françaises, européennes et internationales. Sa dotation est confirmée à 6,43 millions d'euros ;

– Quant à l'accréditation, elle vise à garantir la compétence technique et déontologique des organismes d'évaluation de la conformité des produits. Cette activité s'autofinance, mais l'État verse une subvention au Comité français d'accréditation (COFRAC), seul organisme d'accréditation français, pour sa participation aux instances européennes et internationales.

Du côté des participations récurrentes de l'État aux actions de développement économique, on relève que :

– les dotations prévues pour les centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels de développement économique (CPDE) qui ne bénéficient pas de taxes affectées se stabilisent à 6,8 millions d'euros. Ces organismes exercent diverses missions de développement économique et technique au service des entreprises d'une filière déterminée ;

– l'enveloppe allouée au soutien des PME des métiers d'art et du patrimoine vivant est revalorisée pour 2022, passant de 0,9 à 1,1 million d'euros.

On pourrait espérer que davantage de moyens soient accordés à ces diverses missions et dispositifs, en particulier s'agissant de la surveillance des marchés. Mais ces stabilisations sont **une relativement bonne nouvelle** après leurs appauvrissements des dernières années.

En revanche, **votre Rapporteur déplore que les crédits qui cofinancent, avec les régions, le fonctionnement des 54 pôles de compétitivité existants voient leur baisse s'accroître**, perdant 21,7 % de leurs AE et 29,1 % de leurs CP entre 2021 et 2022 – même si le montant de 9 millions d'euros inscrit pour l'année prochaine correspond à la trajectoire annoncée par l'État depuis sa décision fin 2019 de régionaliser ces dispositifs.

Les pôles de compétitivité réunissent entreprises, centres de formations et organismes de recherche sur des projets collaboratifs de recherche et d'innovation et, plus largement, sur la définition d'une stratégie commune autour d'un secteur d'activité précis et sur un territoire déterminé. Constitués à partir de 2004, ils jouent désormais un rôle structurant pour l'industrie française, en contribuant à créer des conditions propices à l'innovation mais aussi en favorisant les interactions entre les différents acteurs de leur écosystème (acteurs économiques, scientifiques et technologiques, ainsi que les agences régionales de l'innovation ou de développement, les incubateurs publics et privés, les réseaux consulaires, les *clusters* régionaux et étrangers). Ils renforcent enfin l'attractivité de leurs territoires d'ancrage.

Dès les années 2010, plusieurs rapports, jusqu'aux études économétriques de France Stratégie en 2020, ont montré un véritable effet de levier (de l'ordre de 2,5) des subventions accordées par l'État *via* les pôles de compétitivité sur les dépenses de recherche et développement (R&D) des PME adhérentes.

Avec la mise en place du Programme des investissements d'avenir (PIA) en 2010, les pôles participent par ailleurs au lancement et à la réalisation de projets structurants pour leur environnement, tels par exemple :

– la création des **instituts de recherche technologique (IRT)** et instituts de la transition énergétique (ITE) ;

– les projets de R&D collaboratifs retenus dans le cadre de l'**appel à projets « Projets de R&D structurants pour la compétitivité » (PSPC)**, qui visent à organiser les filières industrielles existantes ou émergentes et à consolider les positions des entreprises françaises sur les marchés porteurs.

Un projet est sélectionné au regard de ses retombées économiques sur le territoire français et de son caractère innovant. Depuis 2011, près de 900 millions d'euros ont été engagés sur 174 projets PSPC ;

– ou plus récemment, le développement d'entreprises industrielles et de services sur les marchés porteurs des transitions énergétique, écologique et numérique, *via* l'**appel à projets « i-Démo » du quatrième PIA**.

Ce dispositif soutient le développement de produits ou services à haute valeur ajoutée, afin de renforcer la base scientifique et technologique française. Il soutient aussi des démonstrateurs à l'échelle industrielle ou préindustrielle d'innovations à un stade de développement avancé. Cet appel à projets est ouvert jusqu'au 3 mai 2022. Les projets attendus doivent représenter un total de dépenses supérieur à 2 millions d'euros pour les projets individuels et supérieurs à 4 millions d'euros pour les projets collaboratifs.

Le PIA 4 continuera ainsi à participer au financement des meilleurs projets labellisés par les pôles. Mais c'est un programme limité à quatre ans (et même à 2022 pour l'appel à projets « i-démo »). La pérennité des pôles de compétitivité n'est pas non plus complètement assurée : la disparition de plusieurs pôles depuis leur lancement montre encore une certaine fragilité ; le retrait de l'État de leur financement et, corrélativement, de leur animation entretient une incertitude sur leur avenir.

Avec la mise en extinction à partir de 2019 des autres « actions de politique industrielle », dont l'action 23 soldera les derniers engagements, **les dotations consacrées à l'industrie au sein de la mission « Économie » ne portent donc quasiment plus de crédits soutenant directement son développement économique**, l'État s'en remettant aux régions pour ce faire, avec les programmes d'investissements d'avenir pour orienter et accompagner quelques projets industriels ou pré-industriels.

**Votre rapporteur déplore cette évolution qui confisque à l'État-Stratège, une fois de plus, des outils importants pour les disperser à l'échelle territoriale.** Cette approche territorialisée du soutien à nos industries peut séduire outre-Rhin, mais nous ne pouvons manquer d'observer que **la France a besoin, avant tout chose, de réimpulser des dynamiques de filières plutôt que de décentraliser sa politique économique.**

Le choc de l'actuelle crise a incité le Gouvernement à prendre des mesures massives ; mais, **s'il est bienvenu, le plan de relance ne permet pas de projeter une stratégie au-delà de ses deux années d'investissements, alors que c'est d'un réengagement substantiel et durable de l'État dont notre pays a besoin pour se réindustrialiser.**

## **B. UN SOUTIEN SURTOUT FONDÉ SUR LES ALLÈGEMENTS DE CHARGE**

Avec 379 millions d'euros en AE et CP en 2022, les dotations de l'action 23 du programme 134 ne sont pas négligeables. Mais elles sont **à près de 91 % consacrées à la compensation carbone des sites très électro-intensifs.**

Cette « compensation carbone » consiste à prendre en charge une partie du coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité consommée par les entreprises électro-intensives (fonderie, automobile, ferroviaire, papier/carton, chimie et autres), qui seraient tentées de se délocaliser (hors Union européenne) en raison du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

L'aide est prévue par des lignes directrices européennes adoptées le 21 septembre 2020 pour la période 2021-2030. Seront compensés en 2022 les coûts indirects supportés au cours de l'année 2021, à hauteur de 75 %.

Après une croissance continue de ces dépenses ces dernières années (avec des exécutés respectifs en 2019 et 2020 de 102 puis 266 millions d'euros et une

dotation de 403 millions d'euros pour 2021), les prévisions pour 2022 s'établissent à 344,2 millions d'euros, soit une baisse de 14,6 %.

**Votre Rapporteur s'interroge sur le réalisme de ce montant**, même si sa diminution est fondée sur des éléments objectifs, comme le facteur d'émission de l'électricité révisé à la baisse par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE). Mais d'autres déterminants de son calcul tendraient plutôt à le faire augmenter, telle la reprise de la consommation d'électricité en 2021 après une décroissance de 5 % en 2020. Le montant annoncé est d'autant plus surprenant que la prévision d'exécution en 2021 (pour 2020) s'élèverait à 391 millions d'euros, soit un niveau supérieur. Le décalage tient vraisemblablement à la référence de prix retenu, à savoir le prix du quota carbone constaté en 2020. En réalité, le coût du carbone a fortement progressé depuis la fin de l'année dernière, dépassant les 60 euros la tonne en août 2021, contre 30 euros fin 2020. **Il est donc à craindre que le coût pour l'État ne s'avère finalement beaucoup plus élevé.**

**Si, au contraire, la baisse du montant alloué traduit un rationnement de ce dispositif, pourtant utile pour préserver et renforcer nos industries lourdes dans le cadre de la hausse des prix de l'énergie, cela pèsera notablement sur un grand nombre de filières.** Pour rappel, les contrats d'électricités des industriels électro-intensifs sont indexés en moyenne à hauteur de 30 % sur les prix de marché : or, l'Union des entreprises utilisatrices d'énergie (Uniden) estime le surcoût de l'actuelle envolée des prix à environ 1,2 milliard d'euros, un surcoût qui n'est pas tempéré par l'État, alors que les prix de l'énergie sont un élément clef de la compétitivité française.

À cette prise en charge directe, il faut ajouter les nombreuses dépenses fiscales en faveur des entreprises électro-intensives rattachées au programme 134. Elles totaliseraient un manque à gagner pour l'État d'au moins 1,6 milliard d'euros. **Votre Rapporteur ne remet pas en cause ces différentes aides, cruciales pour lesdites industries, mais il est regrettable qu'elles leur soient apportées sans contrepartie**, pas même un engagement à entreprendre leur transition énergétique.

**C'est aussi le défaut fondamental des multiples allègements fiscaux et sociaux** accordés aux entreprises et industries françaises ces dernières années, **qui pèsent sur les capacités d'action de l'État, au profit essentiellement des plus grandes entreprises, mais sans contrepartie de leur part, et avec un effet compétitivité parfois très limité pour les très petites et moyennes entreprises (TPE-PME).**

Parmi les allègements fiscaux et sociaux, on citera :

– le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE), qui a été transformé en baisse pérenne de cotisations sociales à partir de 2019 <sup>(1)</sup> mais continuera de représenter 6,4 milliards d’euros de dépenses fiscales pour le programme 134 en 2022 <sup>(2)</sup> ;

– la diminution progressive du taux normal de l’impôt sur les sociétés (IS), de 33,3 % en 2018 pour atteindre 25 % en 2022 (les TPE conservent leur taux réduit de 15 %).

Il faut également évoquer les 10 milliards d’euros de réductions de taxes sur la production, votées en loi de finances pour 2021, qui devraient concerner l’industrie à hauteur de 37 %, notamment par la division par deux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la réduction des impôts fonciers des entreprises industrielles. Les pertes de recettes pour les régions sont compensées par l’État.

Le Gouvernement justifie ces allègements par les bienfaits supposés automatiques d’une amélioration de la compétitivité-coût des entreprises, « *afin que les entreprises localisent de nouvelles productions à forte valeur ajoutée sur le territoire et créent des nouveaux emplois, plutôt que de produire ailleurs dans des conditions souvent écologiquement et socialement plus dégradées* » (réponse au questionnaire de votre Rapporteur). Dans le dossier de presse du projet de loi de finances pour 2021, il indiquait aussi que cette baisse des impôts de production « *facilitera la croissance des PME et ETI* ».

Mais si ces allègements de charge ont indéniablement soulagé les entreprises en période de crise, **les effets structurels attendus sont plus douteux**. Ils sont sensiblement réduits par le fait qu’une grande partie bénéficie, **sans conditions écologiques, économiques et sociales**, à un petit nombre de grandes sociétés qui suivent des stratégies de développement et d’implantation supranationales qui leur sont propres. Ainsi, sur l’ensemble des bénéficiaires, un quart de ces baisses (26 %) profiteront à 280 sociétés, tandis que les PME et les ETI représentent, respectivement, moins d’un tiers et 41 % des bénéficiaires ; et les 250 000 plus petites n’y gagneraient que 125 euros.

Pour autant, elles coûteront cher à l’État – et peut-être à terme aux régions, si l’État finit par réduire sa compensation.

Pour reprendre le commentaire de l’économiste Gabriel Colletis, auditionné par votre Rapporteur, : « *Quels investissements durables n’aurait-on pu réaliser avec ces 10 milliards d’euros annuels ?* »

---

(1) Le dispositif combine 6 points d’allègements uniformes jusqu’à 2,5 SMIC et 4 points supplémentaires au niveau du SMIC (à partir du 1er octobre 2019), dégressifs jusqu’à 1,6 SMIC.

(2) La déduction d’impôt sur les sociétés due au titre du CICE n’intervient en effet qu’au moment de la déclaration et du paiement du solde de l’impôt sur les sociétés, soit l’année suivant le paiement des salaires, voire en partie au-delà si le montant de CICE excède le montant de l’impôt.

Par ailleurs, votre Rapporteur rappelle les inquiétudes des collectivités locales face à cette perte de pouvoir d’agir sur leur fiscalité et leurs taux. L’été dernier, l’AMF écrivait dans un communiqué que « *sous couvert de plan de relance, le Gouvernement a réactivé son ancien projet de remplacement des recettes fiscales locales par des dotations d’État. (...) Le Gouvernement rétablit une forme de tutelle sur les collectivités dont les ressources dépendront de plus en plus de sa seule décision* ».



## II. RECONQUÊTE INDUSTRIELLE ET ACCOMPAGNEMENT DES TPI-PMI

Votre Rapporteur a souhaité consacrer la partie thématique de cet avis aux moyens mis en œuvre par l'État pour soutenir notre tissu industriel face aux grandes mutations d'aujourd'hui, enrayer le phénomène de désindustrialisation qui vide notre pays de ses usines depuis trente ans, et favoriser les réimplantations, en particulier dans les secteurs indispensables à l'économie et à la population françaises.

### A. LE RETOUR BIENVENU D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE NATIONALE

#### 1. Une situation très dégradée et dangereuse pour notre indépendance

##### a. *Le déclin de l'industrie française*

Après le Royaume-Uni, la France est, parmi les grands pays industrialisés, celui qui a subi la plus forte désindustrialisation. Selon une analyse de France Stratégie remise à l'Assemblée nationale en novembre 2020 <sup>(1)</sup>, **depuis 1980, les branches industrielles ont perdu près de la moitié de leurs effectifs en France (soit 2,2 millions d'emplois) et l'industrie ne représente plus aujourd'hui que 10,3 % du total de nos emplois.** La part de l'industrie dans le PIB a reculé de 10 points sur la même période et s'établissait ainsi à 13,4 % en 2018, contre 25,5 % en Allemagne, 19,7 % en Italie ou encore 16,1 % en Espagne.

Parmi les raisons de ce déclin, l'expertise mettait en avant la dégradation de la compétitivité-coût de l'industrie française, surtout liée, selon elle, à une fiscalité particulièrement élevée sur les facteurs de production. **Il sera désormais pertinent d'évaluer si la forte réduction du prélèvement socio-fiscal, mise en œuvre depuis, infléchira nettement et durablement les délocalisations industrielles.**

En tout état de cause, contrairement à ce que l'on entend trop souvent, l'étude précise que *« la dégradation de la compétitivité coût ne s'explique pas par un dérapage des salaires dans les entreprises industrielles françaises. Pour celles-ci, la hausse des salaires au cours des vingt dernières années a été similaire à celle de la moyenne des pays de la zone euro. »*

En revanche, l'expertise montre **le poids des choix stratégiques des grands groupes français.** Contrairement à nos voisins allemands, les industriels français n'ont pas cherché à améliorer la qualité de leurs produits, que ce soit en termes de positionnement de gamme ou de contenu en innovation. Ils sont donc restés très exposés à la concurrence par les prix des pays moins développés. Par ailleurs, le tissu industriel national étant composé plus qu'ailleurs de grandes entreprises, celles-ci ont tiré plus fortement avantage de leur capacité à produire

---

(1) France Stratégie, *Note de synthèse* Les politiques industrielles en France. Évolutions et comparaisons internationales, décembre 2020.

ailleurs. « *Les grandes entreprises françaises sont donc devenues les championnes de la délocalisation.* », au point que l'emploi des filiales industrielles à l'étranger des groupes français correspond à 62 % de l'emploi dans le secteur industriel en France, contre 52 % au Royaume-Uni et 38 % en Allemagne.

Les conséquences néfastes de cette désindustrialisation sont nombreuses :

– Elle freine les gains de productivité du pays, qui sont un des principaux moteurs de la croissance des revenus, puisque la productivité est en moyenne plus élevée et dynamique dans l'industrie que dans les services ;

– Elle est à l'origine d'un déficit commercial chronique qui n'est que partiellement compensé par un excédent dans les services et les revenus nets des investissements à l'étranger, ces derniers étant faiblement créateurs d'emplois et ne se prêtant guère à une distribution des revenus en France.

**Votre Rapporteur souligne également que la diminution voire l'abandon de la production en France de certains produits intermédiaires utilisés par les filières industrielles a fortement accru leur dépendance aux importations et les ainsi rendus très vulnérables aux difficultés d'approvisionnements et aux poussées inflationnistes qui frappent les marchés mondiaux ;**

– Elle peut peser sur le développement technologique de la France, les branches industrielles réalisant 71 % de la recherche et développement (R&D) privée en 2017 ;

– Enfin, elle affecte durablement certains bassins d'emploi et leurs habitants, la fermeture ou la délocalisation d'entreprises industrielles entraînant non seulement des suppressions d'emplois et la réduction des opportunités professionnelles pour les métiers les plus spécialisés, mais aussi la perte de marchés pour les réseaux de sous-traitants et le tissu économique local.

En dépit de ce déclin, pendant des décennies, la politique industrielle n'a pas été considérée comme prioritaire en France. Au demeurant, l'idée selon laquelle l'essor des emplois dans les services pouvait remplacer les emplois industriels était partagée dans beaucoup de pays.

La politique industrielle apparaissait alors trop coûteuse et peu efficace – même si elle n'a jamais totalement disparu, notre pays continuant à porter certains investissements industriels stratégiques (comme l'aéronautique civile et militaire, le TGV, le spatial, etc.) et à soutenir la recherche, la R&D et l'innovation. Mais si ces investissements ont abouti à de belles réussites, la France et plus largement l'Europe ont raté la révolution technologique du numérique ; elles se sont fait dépasser par la Chine dans les télécoms, les batteries et l'électronique. Désormais, elles pourraient même perdre leurs avantages traditionnels dans les industries classiques (chimie, mécanique, automobile, sidérurgie et luxe, notamment) si elles

ne rattrapent pas leur retard en matière de batteries, de biotechnologies, d'intelligence artificielle, d'informatique embarquée, etc.

**À ces enjeux de préservation de l'activité et du *leadership* industriel, s'ajoutent le défi majeur de la décarbonation de l'industrie, et, depuis la crise sanitaire, celui de la souveraineté.** Cette crise a en effet révélé l'ampleur de la dépendance de notre économie, ainsi que de toute l'Union européenne, vis-à-vis des fournitures de pays tiers. Cela concerne certains besoins essentiels : par exemple, 60 à 80 % des principes actifs des médicaments sont produits en dehors de l'Europe ; de même, plus de 50 % des protéines végétales nécessaires à l'alimentation animale sont importées.

Cela touche aussi les chaînes de valeur industrielles les plus mondialisées. Que cela résulte de l'absence de ressources internes, d'une diminution des capacités productives nationales ou d'une externalisation choisie de ses approvisionnements, l'industrie française inclue aujourd'hui près de 40 % d'intrants étrangers. Elle subit notamment de plein fouet le choc de l'envolée des prix des matières premières, tels l'étain très utilisé dans la production des circuits électroniques, des composants automobiles..., dont le prix a doublé en un an, ou encore le cuivre dont le cours a battu un record vieux de dix ans. La vulnérabilité de notre industrie est variable selon les secteurs ; mais certains sont significativement exposés aux risques de pénurie et de renchérissement de leurs importations. **Quand cela finit par perturber durablement leur activité, renforcer leur résilience devient urgent.**

#### ***b. Des évolutions structurelles qui menacent un secteur clé : la filière automobile***

La filière automobile est un acteur de poids dans l'économie française, mais emblématique des évolutions de notre industrie.

Elle représente 4 000 entreprises, 400 000 emplois directs et indirects – auxquels s'ajoutent 400 000 autres emplois dans les services, soit près de 8 % de la population active – et 155 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit 18 % du chiffre d'affaires de l'industrie manufacturière. Selon son organisation professionnelle, la Plateforme automobile (PFA), elle investit par ailleurs 6 milliards d'euros dans la R&D chaque année ; et une entreprise sur cinq déposant un brevet est issue de l'automobile.

Pour autant, la filière connaissait déjà des difficultés avant la crise : après avoir atteint son pic d'activité en 2004, avec 3,4 millions de véhicules produits, elle ne fabriquait plus que 2,2 millions de véhicules en 2019. Deuxième pays producteur automobile en Europe jusqu'en 2011, la France se place aujourd'hui au cinquième rang, fabriquant 6,7 % de la production européenne en 2016 contre 13,7 % en 2000. En quinze ans, la filière a perdu 120 000 emplois nationaux : les personnes travaillant dans la conception et la fabrication de voitures dans l'Hexagone étaient en effet 333 000 en 2004 ; on n'en comptait plus que 210 000 fin 2019 – voire 185 000 sans les intérimaires. Or, en 2019, l'Observatoire de la métallurgie estimait

qu'à lui seul, l'abandon annoncé du diesel menaçait 10 000 à 15 000 emplois supplémentaires.

En arrêtant les usines et fermant les concessions au début de la pandémie, la crise sanitaire a frappé fortement le secteur. Le marché automobile a reculé de 40 % au premier semestre 2020 et de 25 % sur l'ensemble de l'année. La production elle-même a diminué de 40 % entre 2019 et 2020. En 2021, si l'industrie en général a retrouvé son niveau d'activité d'avant la crise, l'automobile est encore à la peine et pense n'atteindre qu'une production de 1,8 million de véhicules.

La crise conjoncturelle des semi-conducteurs et des matières premières est la première cause de son difficile rétablissement. Mais l'industrie automobile est aussi ébranlée par l'accélération des objectifs environnementaux européens : la probable révision de la norme Euro7 (qui définit les émissions des véhicules automobiles commercialisés à partir de 2025), notamment, devrait avancer la fin de la production des moteurs thermiques, alors qu'une grande partie de la filière française repose encore sur cette technologie. Tout l'enjeu sera alors de rejoindre rapidement le segment des véhicules électriques dont cette filière ne maîtrise pas toute la chaîne de valeur, en particulier s'agissant des batteries.

La PFA, avec les associations régionales de l'industrie automobile (ARIA) et les pôles de compétitivité, a établi une cartographie des territoires concernés par la fin annoncée des activités liées à la motorisation thermique : **96 bassins d'emplois, 450 sites et 66 000 emplois seraient menacés.**

Mais pour la filière, ce n'est pas le seul défi structurel. Elle en a identifié quatre au total : outre la transition écologique, la transition digitale, la transformation des compétences pour suivre ces évolutions et la « *transformation de sa compétitivité* ».

**L'avenir de la filière est clairement questionné** : est-elle aujourd'hui capable de se transformer sans se perdre ? La stratégie choisie est-elle adaptée ? Car la transformation du marché de l'automobile n'explique pas toutes ses difficultés. **La filière paie aussi ses choix antérieurs – mais on peut également s'interroger sur la stratégie qu'elle est en train de dessiner.** Elle a longtemps couru après les volumes de production ; mais la demande ne suit plus. La filière veut désormais se reconvertir dans le haut de gamme et la construction de gros véhicules, négligeant les besoins de mobilité quotidienne d'une population qui achète surtout des petits véhicules – négligeant aussi les marchés des pays en voie de développement qui ne passeront pas facilement à la mobilité électrique. Pour préserver des taux de marge déraisonnables, les grands groupes ont largement délocalisé leurs productions ou leurs approvisionnements – sans que les différents responsables publics n'aient réussi, ou n'aient voulu, jusqu'alors à enrayer ces externalisations. Ils se sont ainsi désengagés auprès de nombre de leurs sous-traitants, telles les fonderies du Poitou abandonnées par GMD. Cette stratégie s'est payée en centaines de milliers d'emplois pour notre économie et a entraîné la perte de savoir-faire précieux. Les donneurs d'ordre ont aujourd'hui compris les risques d'une chaîne de valeur trop

mondialisée ; ils commencent à ramener certaines productions sur notre territoire (voir II.A.2), mais elles sont nettement moins créatrices d'emplois. En outre, **ce processus de « réinternalisation » ne s'applique pas à tous les emplois** : la filière vise à recentrer plusieurs de ses entreprises vers une activité de vente de services (de réparation ou de transformation des véhicules notamment) qui ne font pas appel aux mêmes compétences et Renault, par exemple, poursuit la suppression de milliers de postes d'ingénieurs dans ses bureaux d'études.

## 2. Un réengagement de l'État à saluer

### a. Une mobilisation nationale en voie de développement

Avant la crise de la covid-19, le Gouvernement privilégiait une action indirecte, à travers les allègements de charges accordés à l'ensemble des entreprises nationales. Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont néanmoins commencé à porter des dispositifs plus structurants pour l'industrie, tels :

– la Société de projets industriels (dite **fonds SPI**), qui a été lancée en 2015 dans le cadre de l'action « Usine du futur » du PIA 2 et était encore inscrite dans l'action « Accompagnement et transformation des filières » du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » du PIA 3. Grâce à une enveloppe de 800 millions d'euros à ce jour (apportée par la Banque européenne d'investissement), le fonds SPI finance des interventions en fonds propres de Bpifrance. En septembre 2021, il avait investi, depuis son lancement, 550 millions d'euros, qui auraient soutenu ou créé 3 200 emplois directs et 17 000 emplois associés. Il est **toujours actif** ;

– divers dispositifs du PIA 3 visant à faire émerger des **projets de Deep tech** (qui développent des techniques considérées comme fortement novatrices).

La création en 2018 d'un **fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)** devait participer à ce volet. Le FII avait été doté de 10 milliards d'euros, par des cessions d'actifs ou des apports en titres de l'État, afin de générer jusqu'à 250 millions de revenus annuels destinés à financer l'innovation de rupture. Mais il est resté **peu actif jusqu'en 2020** ;

– ou encore, le guichet « Industrie du futur » et le programme « Territoires d'industrie », également lancés par le PIA 3 avant d'être repris par le plan de relance.

**Mais le véritable basculement des interventions de l'État en faveur de l'industrie française date du plan de relance de septembre 2020.**

i. Un renforcement des aides grâce au plan de relance

En sus des nouvelles dépenses fiscales et des investissements du PIA 4, ce sont **plus de 4,5 milliards d'euros** qui sont mobilisés par l'État ou ses opérateurs pour soutenir les filières automobile, aéronautique et nucléaire, moderniser les usines, décarboner les installations productives et favoriser les relocalisations.

Le tableau ci-après synthétise les principaux dispositifs du Plan de relance bénéficiant à l'industrie, leurs moyens et leurs premiers résultats :

Dispositifs	Objectif ou contenu	Financement	Bilan pour les entreprises industrielles en septembre 2021
<b>Objectif 1 : Moderniser</b>			
<b>Baisse des impôts sur la production</b>	Alléger les coûts pour renforcer la compétitivité.	Environ 10 Md€ sur l'ensemble des entreprises	37 % pour les entreprises industrielles
<b>Fonds dédiés :</b> – fonds de soutien aux investissements et d'accompagnement de la filière Automobile – fonds de soutien aux investissements et d'accompagnement de la filière Aéronautique	Accompagner la diversification, l'innovation, la modernisation et la création de nouvelles activités.	Environ <b>900 M€</b> pour l'ensemble	723 lauréats 622 M€ d'aides de l'État 1,6 Md€ d'investissements productifs
– fonds de soutien aux investissements de la filière nucléaire	Accompagner la filière nucléaire.	<b>120 M€</b>	<i>Au 16 juin 2021 :</i> 20 lauréats 32 M€ d'aides de l'État 114 M€ d'investissements productifs
<b>Guichet « Industrie du futur »</b>	Accompagner les invest. de robotisation, de digitalisation, vers l'usine 4.0.	Après un premier guichet ouvert antérieurement et clos en mai 2021, nouvelle enveloppe de <b>880 M€</b>	<i>Depuis 2020 :</i> 6 648 entreprises 706 M€ d'aides 2,28 Md€ d'investissements productifs La totalité de l'enveloppe pourrait être engagée d'ici la fin de l'année au bénéfice de 9 000 entreprises, soit le tiers de nos entreprises industrielles
<b>Objectif 2 : Soutenir l'innovation (par le PIA 4)</b>			
<b>Volet structurel :</b> Diverses actions soutenant la <i>deep tech</i>	Soutien à l'innovation technologique.	nc	nc
<b>Volet dirigé :</b> – « Stratégies d'accélération pour l'innovation » des marchés et technologies à fort potentiel de croissance	Actuellement 9 stratégies sont identifiées par le conseil d'orientation.	<b>10 Md€ sur 5 ans</b>	3,75 Md€ engagés sur plus de 500 projets
– Dispositifs visant à structurer l'écosystème d'investissement privé	Interventions en fonds propres de Bpifrance.	<b>2,5 Md€</b>	nc

<b>Objectif 3 : (Re)localiser et développer les capacités de production</b>			
<b>Volet territorial :</b> « Territoires d'industrie »	Divers dispositifs : « fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires », « sites clés en main », « Pack rebond » gérés par la Banque des territoires, Bpifrance, Pôle emploi, etc.	Déjà <b>1,37 Md€</b> engagés (en comptant le dernier appel à projets) par l'État et ses opérateurs, outre la contribution de 569 M€ des régions	<i>En septembre 2019 :</i> 474 projets sur 144 territoires 321 M€ d'aides de l'État 108 M€ des régions et 145 M€ fléchés depuis « Territoires d'innovation »
	Dernier appel à projets : « Soutien à l'investissement industriel dans les territoires » ouvert en septembre 2020 jusqu'à fin octobre 2021.	Enveloppe de <b>700 M€</b> , dont 157 M€ des régions, <b>+ 150 M€</b> annoncés au Conseil national de l'industrie du 6 septembre	<i>En octobre 2021 :</i> 1 416 lauréats sur 146 territoires regroupant plus de 542 intercommunalités 573 M€ d'aides de l'État et des régions 5,4 Md€ d'investissements productifs 27 255 emplois créés.
<b>Volet national :</b> « (Re)localiser » la production dans des secteurs stratégiques	5 secteurs stratégiques identifiés.	<b>850 M€</b>	<i>En juillet 2021 :</i> 351 projets, aux 2/3 des PME 637 M€ d'aides de l'État 3,4 Md€ d'investissements industriels Le premier volume d'aides et d'investiss. est consacré aux intrants de l'industrie 41 300 emplois créés ou confortés.
<b>Objectif 4 : Décarboner l'industrie</b>			
<b>A. Renforcement de dispositifs existants</b> , tel le Fonds chaleur géré par l'Ademe	Renforcement des aides existantes.	<b>1,2 Md€</b>	99 lauréats 482 M€ d'aides de l'État (avec le fonds chaleur) 966 M€ d'investissements industriels
<b>B. Une nouvelle stratégie d'accélération</b> en attente	nc	nc	nc

Sources : dossier de presse pour la réunion plénière du conseil national de l'industrie du 6 septembre 2021, Point d'étape à 3 ans du dispositif Territoires d'industrie d'octobre 2021, sites de Bpifrance et de la Banque des territoires.

Avec le plan de relance et le doublement du programme d'investissements d'avenir, le soutien direct de l'État à l'économie et à l'industrie françaises, notamment par des subventions, a atteint des niveaux inédits depuis longtemps – même si une partie des crédits annoncés a finalement été utilisée pour des mesures de soutien (un milliard d'euros pour les fonds sectoriels) plutôt que des actions de relance à proprement parler.

ii. Avec un objectif central de reconquête de la souveraineté industrielle

La prise de conscience de l'inquiétante désindustrialisation de notre économie et de la fragilité de certains de nos fleurons (l'automobile, l'aéronautique et le nucléaire, notamment) était antérieure à la crise sanitaire. Toutefois, les graves crises d'approvisionnement qui frappent l'Europe et notre pays ont montré en outre l'ampleur de nos interdépendances et une certaine vulnérabilité de notre tissu industriel.

Un des principaux objectifs du plan de relance a donc été de renforcer la souveraineté industrielle de la France afin d'améliorer la résilience de notre pays, et plus largement de préserver et relancer les implantations manufacturières. Cette stratégie joue sur plusieurs leviers :

– **simplifier les procédures**, notamment par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi « ASAP »), mais aussi grâce au dispositif des « sites clé en main » du programme « Territoires d'industrie » ;

– **améliorer la compétitivité des entreprises** : le Gouvernement a poursuivi sa politique de réduction des charges fiscales avec la réforme des taxes de production, mais aussi renforcé les investissements dans la modernisation, la digitalisation et la robotisation des entreprises, en créant des fonds destinés à la modernisation des filières aéronautique, automobile et nucléaire et en dotant le **guichet « Industrie du futur »** d'une nouvelle enveloppe de 880 millions d'euros.

Une dix-neuvième filière, « Industrie du futur » a parallèlement été créée au sein du Conseil national de l'industrie, le 6 septembre dernier, afin de rassembler et structurer les offreurs de solutions pour l'industrie ;

– **soutenir l'innovation des entreprises**, de la conception au déploiement des nouvelles solutions technologiques. Apportant des solutions locales et réduisant la dépendance aux brevets étrangers, l'innovation est un levier de souveraineté ; elle est aussi un atout de compétitivité en améliorant les techniques de production, évitant l'obsolescence des produits nationaux et ouvrant parfois des marchés en forte croissance.

L'industrie concentre 70 % des dépenses de R&D ; elle est donc la première concernée par le programme des **stratégies d'accélération de l'innovation**, engagé dans le cadre de la quatrième édition du PIA (PIA 4), avec le financement du FII.

Ciblant particulièrement les secteurs reconnus prioritaires pour la résilience et la souveraineté de notre économie, d'une part, et pour la transition écologique et énergétique du pays, d'autre part, le comité exécutif du conseil interministériel de l'innovation a validé 20 stratégies, dont 10 ont déjà fait l'objet de conventions pour

leur mise en oeuvre <sup>(1)</sup>. Cela a permis la consommation de 10 milliards d'euros d'AE dès 2021 et le lancement des premiers appels à projets.

L'innovation est au cœur du plan de relance, qui s'appuie sur 11 milliards d'euros mobilisés au titre du PIA 4. Mais c'est un total de 20 milliards d'euros qui devrait être engagé pour soutenir l'innovation sur 2021-2025, dans le cadre du même PIA 4, contre 12 milliards d'euros pour le PIA 2 et 10,3 milliards d'euros pour le PIA 3 <sup>(2)</sup> ;

– **apporter des soutiens directs aux investissements stratégiques des entreprises**, avec le dispositif « (Re)localiser » dont le premier objectif est de sécuriser les approvisionnements identifiés comme critiques pour notre pays ou nos filières industrielles ;

– **investir dans le recyclage pour réduire notre dépendance aux matières premières**. Des projets de recyclage ont été retenus dans le cadre de l'appel à projets visant à « *sécuriser les approvisionnements stratégiques* ». Ils traitent, par exemple, du recyclage chimique des plastiques, du recyclage des métaux issus des cartes électroniques et du recyclage des terres rares ou de métaux critiques. Par ailleurs 500 millions d'euros ont été alloués au fonds « Économie circulaire » de l'Ademe ;

– **associer les territoires dans la stratégie industrielle**, via le programme « Territoires d'industrie » étudié ci-après.

À noter que le soutien à la production française passe aussi par l'accès des PME à la commande publique et par le rassemblement des acteurs privés autour d'une plus grande solidarité de filière. Sur ce dernier point, la relance du Conseil national de l'industrie en 2017 avec ses comités stratégiques de filière a permis de mieux structurer notre tissu industriel.

iii. Deux niveaux d'intervention pour accompagner la relocalisation des activités industrielles

• Avec le **programme national « (Re)localiser »**, l'État vient soutenir les entreprises dans leurs projets d'accroître et, s'il y a lieu, de relocaliser leurs capacités de production dans les secteurs critiques.

Même si elle n'est pas envisageable dans certains cas, **la création ou l'augmentation des capacités de production des produits stratégiques sur le**

---

(1) À savoir les stratégies "Quantique", "Cybersécurité", "Nucléaire", "Santé numérique", "Bbiothérapies et bioproduction de thérapies innovantes", "Maladies infectieuses émergentes", "Ville durable et bâtiments innovants", "Hydrogène", "Industries culturelles et créatives" et "5G et futures technologies de télécommunication".

(2) Budgétairement, cette enveloppe est répartie entre le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » issu du PIA3, renforcé par 4,1 Md€ d'AE en 2021, et les nouveaux programmes 424 « Financement des investissements stratégiques » (12,5 Md€ en AE, dont 500 M€ en fonds propres) et 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation » (4,4 Md€ en AE) ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

**territoire national constitue en effet la réponse aux enjeux de résilience et de souveraineté la plus sûre pour notre pays et la plus riche en emplois nationaux.**

Le programme y consacre **une enveloppe de 850 millions d’euros** Son appel à projets, ouvert du 31 août 2020 au 7 septembre 2021, ciblait cinq secteurs stratégiques pour la souveraineté nationale : santé, agroalimentaire, électronique, intrants essentiels de l’industrie (chimie, matériaux, matières premières, etc.) et télécommunications-5G.

**Fin juillet 2021, 351 projets lauréats** avaient été sélectionnés, représentant 3,4 milliards d’euros d’investissements industriels, soutenus par 637 millions d’euros d’aides de l’État. Leur effet de levier pourrait donc être supérieur à 4.

**Il est toutefois à déplorer que ce projet à dimension nationale ne permet pas de porter un projet plus ambitieux en matière de renouveau industriel**, qui s’appuie à la fois sur la décarbonation des filières et sur une stratégie de relocalisation et de redéveloppement de véritables chaînes de valeur industrielles. On pense notamment à une stratégie autour du renforcement de la « fonctionnalité » et de la répétabilité des composants, qui permettrait d’allier développement écologique et enjeux industriels.

**En tout état de cause, il apparaît que le plan de relance a, de manière générale, privilégié un soutien à des entreprises carbonées sans contreparties.** L’Institut de l’économie pour le climat (I4CE) a calculé l’intensité carbone moyenne de ces aides : elle est de 20 % supérieure à l’intensité carbone de l’économie (en définissant cette intensité moyenne comme la moyenne des intensités carbone des différents secteurs pondérée par les aides reçues). Ce chiffre monte à 23 % pour les seuls impôts de production ; il est de 13 % pour la baisse des impôts sur les sociétés. Ces résultats s’expliquent par la typologie des entreprises aidées : des entreprises majoritairement capitalistiques, de grande taille, dans le secteur manufacturier, comme l’a montré l’Institut des politiques publiques.

• Un autre appel à projets a été lancé, de septembre 2020 à octobre 2021, en co-pilotage avec les régions dans le cadre du **programme « Territoires d’industrie »**.

Volet territorialisé de la politique industrielle du Gouvernement, ce programme favorise **la mise en place d’une stratégie de reconquête industrielle par les territoires eux-mêmes** – sans que cela soit nécessairement lié à des besoins critiques.

Un territoire d’industrie est animé par un binôme élu local-acteur industriel qui, en partenariat avec l’État, ses opérateurs et les régions, identifie les besoins, les atouts ou les potentiels de développement de leur territoire et soutient les projets apportant des réponses concrètes et sur-mesure grâce au **fonds d’accélération des investissements industriels dans les territoires**, créé à cet effet et géré par Bpifrance. Plusieurs autres opérateurs nationaux viennent appuyer le portage des

projets (Banque des territoires, Ademe, Pôle emploi, etc.) tant d'un point de vue financier que technique.

Le programme permet ainsi de construire un diagnostic, partagé entre élus et industriels, des actions à mener pour renforcer économiquement un territoire et créer des emplois : il apprend à travailler ensemble, à rechercher des synergies et à éviter les concurrences infructueuses entre voisins ; il engage ces territoires dans un processus qui soit actif et plus seulement réactif.

Le dispositif s'attache au développement des compétences industrielles, à la formation et à la mobilité des salariés ainsi qu'à l'attractivité des territoires et des métiers industriels ; il intervient également sur la disponibilité du foncier et la revitalisation des friches industrielles. Il propose aussi **des « sites industriels clés en main », qui facilitent l'implantation de nouvelles industries** en simplifiant les procédures administratives. Il en existe actuellement 78.

On compte aujourd'hui **146 territoires d'industrie**, regroupant plus de 542 intercommunalités et situés majoritairement dans des villes petites et moyennes et en zone rurale.

Un « *premier Point d'étape à 3 ans* », publié par le Gouvernement le 11 octobre dernier, fait état de **1 416 projets soutenus depuis le plan de relance**, avec un montant total de 573 millions d'euros de subventions engagés par l'État et les régions sur la période 2020-2021. Ces projets représentent 5,4 milliards d'euros d'investissement et permettraient 27 255 créations d'emplois.

L'effet de levier des subventions publiques directes atteindrait ainsi, potentiellement, le niveau très honorable de 8 ; mais c'est sans compter la part, que l'on ne peut mesurer, de ces projets qui se seraient réalisées sans leur soutien ni le coût des aides indirectes. Il n'en reste pas moins que **le dispositif connaît une belle dynamique et semble apprécié des acteurs de terrain, y compris des industriels.**

Le bilan précise que, parmi ces projets, 209 sont des relocalisations, correspondant à 995 millions d'euros d'investissements et 5 753 emplois relocalisés. Il apparaît que 84 % des projets soutenus sont portés par des PME ou ETI et que 69 % se situent dans des territoires fragiles et/ou prioritaires.

L'État et les opérateurs partenaires ont dépassé l'objectif de 1,3 milliard d'euros mobilisé sur quatre ans, qui avait été fixé en 2018. Début octobre 2021, **1,37 milliard d'euros avait été engagé**, outre la contribution des régions à hauteur de 569 millions d'euros.

Votre rapporteur déplore néanmoins que le pilotage des aides apportées par les collectivités territoriales et les dispositifs nationaux ne soit pas mieux articulé au niveau global.

### Une mobilisation financière collective sur « Territoires d'industrie »

Fin septembre 2021, l'État avait mobilisé 884 millions d'euros (M€) d'aides répartis entre :

- le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires, à hauteur de 700 M€ ;
- l'action « Territoires d'innovation » du PIA, pour 145 M€ ;
- la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), pour 35 M€ ;
- les subventions complémentaires aux « volontaires territoriaux en entreprise » (VTE, 2 M€) et aux accélérateurs de Bpifrance (2 M€).

481 M€ ont été mobilisés par les opérateurs partenaires (Banque des territoires, Bpifrance, Ademe, Pôle emploi, Business France, DGEFP et APEC).

Enfin, 569 M€ d'aides ont été apportés par les conseils régionaux *via* des subventions d'investissements, des travaux d'aménagement au titre du numérique, des zones d'activités économiques (ZAE), le soutien à la formation et l'insertion professionnelle, etc.

Le plan de relance a permis la montée en puissance du programme ; les 150 millions d'euros supplémentaires annoncés le 6 septembre dernier par le Premier ministre au Conseil national de l'industrie devraient permettre de le prolonger. **Toutefois, la traduction budgétaire de cette promesse en 2022 n'est pas très lisible** : le projet annuel de performances relatif au plan de relance n'en fait pas état et on ne sait si cela se traduira par un redéploiement des crédits ou par un futur abondement du Gouvernement.

### L'action de la Banque des territoires dans « Territoires d'industrie »

En juin 2021, la Banque des territoires (BdT) du groupe Caisse des dépôts et consignations avait d'ores et déjà engagé dans le programme « Territoires d'industrie » près de 400 millions d'euros (M€) pour une centaine de projets, permettant notamment la construction de 16 usines.

La Banque travaille en complémentarité avec Bpifrance : celle-ci soutient le « contenu » d'un projet industriel (par un financement direct ou l'accompagnement des entreprises) ; la BdT finance le « contenant », c'est-à-dire l'environnement dans lequel un industriel installe ses équipements (l'investissement dans le foncier et l'immobilier industriel, les réseaux numériques et le transport, l'accès aux compétences par la formation, l'attractivité des villes moyennes et rurales, etc.).

**La BdT vient de doubler sa mobilisation en faveur du programme, soit plus d'un milliard d'euros mobilisés** et répartis entre 800 M€ de fonds propres et 250 M€ de prêts sur fonds d'épargne. Elle entend consacrer ces nouveaux moyens à :

- investir dans l'aménagement et l'immobilier industriel (450 M€ en fonds propres et 250 M€ de prêts sur fonds d'épargne) ;
- accompagner la transition énergétique et environnementale de l'industrie (340 M€ en fonds propres) ;
- accompagner la mutation de la formation vers les métiers industriels (10 M€) ;
- et accompagner les stratégies industrielles territoriales (par des moyens en ingénierie).

**La Banque travaille aussi à repérer les points forts de chaque territoire d'industrie** pour permettre aux investisseurs d'identifier rapidement la zone où ils pourraient trouver l'écosystème dont ils ont besoin.

Ce faisant, la BdT compte ainsi, d'ici 2024 :

- investir globalement dans plus de 300 projets industriels ;
- améliorer l'attractivité de 30 « sites clés en main » sur les 78 existants en finançant des solutions de services aux industriels ;
- investir 100 M€ dans la reconversion de friches ;
- **accompagner l'ouverture de 70 centres de formation permettant de former aux métiers industriels 15 000 personnes par an ;**
- analyser au moins deux filières par région à partir de l'étude Trendeo, qui a quantifié par filière et par région la dépendance industrielle, afin d'accompagner les stratégies territoriales industrielles. Il s'agit en particulier de **cartographier les chaînes d'approvisionnement afin de les sécuriser et de mieux utiliser les ressources locales.**

### **L'action de Bpifrance en faveur de l'industrie**

Bpifrance est le bras armé de l'État dans son soutien aux entreprises privées, grâce à sa puissance financière et à son ancrage territorial. Elle a deux grands pôles d'activité : Bpifrance Assurance export, qui a repris en 2017 la gestion des garanties publiques à l'export pour le compte de l'État, et Bpifrance Investissement, présenté ici.

L'opérateur peut appuyer une entreprise à chaque étape clé de son développement : sa création, ses projets d'innovation, ses besoins de financement, le renforcement de son capital ou son développement à l'international.

Outre un accompagnement par des conseils, des formations ou des mises en relation proposé aux dirigeants, Bpifrance aide des entreprises de toute taille par des prêts, l'octroi de sa garantie financière, mais aussi des investissements dans le capital de ces entreprises – investissements directs minoritaires dans les entreprises en croissance ou indirects dans des fonds de capital qui investissent eux-mêmes dans les PME. Depuis mi-2020, elle propose aussi **un « diagnostic Rebond »** conçu pour accélérer la relance des entreprises, notamment en les aidant à identifier leurs besoins et leurs points de vulnérabilité.

**En 2020**, Bpifrance a distribué 110,6 milliards d'euros (Md€) de prêts garantis par l'État (PGE) à 634 720 entreprises, dans le cadre du plan de soutien d'urgence aux entreprises. Elle a parallèlement **accompagné 117 000 entreprises** :

- 38 000 dirigeants ont bénéficié de ses formations ou de ses conseils ;
- 6,2 Md€ de crédits bancaires (essentiellement des PGE) ont été garantis ;
- 14,9 Md€ ont été consacrés au financement de l'export ;
- 2,2 Md€ ont été souscrits au capital d'entreprises, auxquels s'ajoute 1,2 Md€ souscrit dans des fonds de fonds. Il s'agissait d'éviter que ne se reproduisent l'assèchement des fonds propres et l'exigence de fortes garanties constatés lors de la crise financière de 2008 ;
- enfin, 20,5 Md€ ont été distribués sous forme de prêts à moyen et long terme (10,3 Md€), dont 5,7 Md€ de prêts sans garantie, de prêts à court terme (7,1 Md€), d'avance CICE (213 M€) et d'investissements dans le financement de l'innovation (3 Md€).

**La part de l'industrie dans ces investissements est le double de sa part dans le PIB**, pour deux raisons : ses besoins élevés en immobilisations (CAPEX) et **les réticences du secteur bancaire privé** à l'égard d'entreprises qui investissent à long terme et dégagent moins de marge. **L'engagement de Bpifrance pour nos industries est donc crucial.**

Si sa « boîte à outils » comporte essentiellement des offres standardisées, Bpifrance a aussi développé quelques produits plus spécifiques pour l'industrie, tels le prêt « Croissance pour l'industrie », les « Accélérateurs PME industrielles » ou les fonds de filières.

**La filière automobile** a, pour sa part, bénéficié de l'équivalent de 600 M€ d'aides de l'opérateur : 150 M€ en fonds propres, *via* le fonds « Avenir automobile 2 », et environ 450 M€ en subventions de l'appel à projets soutenant la modernisation du secteur.

Bpifrance a également lancé **une Banque du climat** avec la Banque des territoires, dotée de 40 Md€ jusqu'en 2024, qui s'adresse particulièrement au secteur industriel.

### ***b. Les plans de soutien à la filière automobile***

Plusieurs actions ont été engagées avant la crise sanitaire pour accompagner les mutations de la filière, dont un plan de soutien aux sous-traitants annoncé en décembre 2019.

Mais la brutalité de la crise a amené le Gouvernement à engager, dès mai 2020 et en parallèle des mesures d'urgence de droit commun, un **plan de soutien à toute la filière de plus de 8 milliards d'euros**.

Trois directions avaient été retenues pour ce plan de soutien :

– *renouveler le parc automobile français en faveur des véhicules propres*, par l'octroi et le renforcement des aides à l'acquisition de véhicules propres, la mobilisation de la commande publique pour le renouvellement des flottes des acheteurs publics et l'accélération du déploiement de bornes de recharge électrique, avec l'objectif d'atteindre 100 000 bornes d'ici 2021 ;

– *investir et innover pour produire les véhicules de demain*, avec la création du **Fonds d'avenir pour l'automobile** destiné à la modernisation et la numérisation des chaînes de production, à la transformation écologique de la filière automobile et à l'innovation. Il devait en principe être doté de plus d'1 Md€ dont 600 M€ sur 3 ans pour la modernisation et la décarbonation de l'outil productif ;

– *soutenir les entreprises en difficulté et protéger les salariés*, par le déploiement d'un plan de développement de compétences avec le FNE-Formation et le maintien de l'accueil des alternants dans les usines.

**En contrepartie de ces aides, l'ensemble de la filière automobile a pris l'engagement :**

– *d'amplifier sa stratégie de transition environnementale et de faire évoluer sa gamme de véhicules* en cohérence avec les objectifs fixés par la réglementation européenne en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Il s'agit de porter, d'ici 2025, la production à 1 million de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hybrides ;

– *de signer une charte visant à définir les bases d'une relation équilibrée entre donneurs d'ordre et sous-traitants* ;

– *et de poursuivre la stratégie de localisation en France des activités de recherche et de production à forte valeur ajoutée*. Dans les trois prochaines années, plus d'1 Md€ devaient être investis en France par les grands équipementiers dans les technologies de la transition énergétique (batteries, chaînes de traction électriques, technologies hydrogène).

**Le Fonds de soutien aux investissements de modernisation de la filière automobile a finalement été doté de 600 millions d'euros par le plan de relance.** 101 projets avaient été soutenus en juillet 2021.

Le 26 avril 2021, la filière automobile a signé **un avenant à son contrat stratégique**, adaptant et complétant les engagements réciproques, qui prévoient entre autres :

– l'élargissement des aides à l'achat aux utilitaires électriques et l'accélération du déploiement des bornes de recharge grâce à une enveloppe de 100 millions d'euros ;

– l'émergence d'une production locale des composants électriques essentiels aux véhicules du futur ;

– une aide de 50 millions d'euros pour les fonderies françaises.

#### **Soutenir les fonderies françaises**

Cinq axes de travail spécifiques leur sont consacrés :

– accompagner les acteurs de la fonderie dans leur diversification et leur optimisation opérationnelle, grâce notamment à la mise à disposition d'experts par les constructeurs ;

– soutenir les investissements pour la compétitivité et la diversification. Au titre du plan de relance, les acteurs de la fonderie automobile ont déjà pu bénéficier de plus de 13,40 M€ d'aides publiques, venues soutenir 35,30 M€ d'investissements productifs en France ;

– promouvoir des démarches de consolidation du secteur. Le fonds Avenir automobile 2 (FAA2) peut intervenir pour renforcer les fonds propres des sous-traitants automobiles ;

– accompagner la reconversion des salariés, en analysant les écarts de compétences à combler entre les métiers en déclin et les nouveaux métiers, afin de proposer des formations adaptées. Les constructeurs doivent apporter 20 M€ pour soutenir ces projets ;

– revitaliser les territoires les plus impactés. Dans le cadre de « Territoires d'Industrie », les collectivités concernées peuvent bénéficier d'un soutien à l'ingénierie territoriale pour faire émerger des projets (avec un chef de projet dédié et une mission de conseil de 145 jours hommes pour chaque territoire).

Auditionnés par votre Rapporteur, les représentants de la filière ont confirmé que le plan de relance a été essentiel pour leurs entreprises, tant par l'appui aux investissements que par le soutien de la demande. Ils négocient toutefois un troisième plan d'aide. Les deux premiers ont permis de traverser la crise conjoncturelle et d'investir massivement – en contrepartie de relocalisations – dans les programmes d'innovation identifiés comme cruciaux pour affronter les défis structurels de la filière. Ces investissements ont été fortement orientés vers les équipementiers.

Mais la filière demande une aide complémentaire, massive, pour financer la transition écologique de ses firmes, en particulier le passage au moteur électrique. Selon des professionnels du secteur, il leur faudrait 17 milliards d'euros d'ici à 2025

pour réussir cette profonde transformation et développer, en particulier, la fabrication de batteries électriques.

Car leur objectif ne se limite pas à assembler des véhicules en France, mais à **essayer de produire au maximum leurs composants dans notre pays**. Toutefois, si l'industrie a compris l'intérêt de faire (re)venir les productions indispensables sur notre territoire, les représentants de la filière observent que leur métier, c'est la métallurgie, alors que les batteries relèvent de la chimie. Ils ne savent pas forcément produire eux-mêmes ces technologies complexes. La filière automobile fait donc venir des partenaires et préconise de réfléchir à une stratégie au niveau européen.

### **Les projets de relocalisation du plan stratégique Renaultion de Renault**

Renault relocalise à Cléon la fabrication des nouveaux moteurs électriques qui équiperont bientôt les véhicules produits à Douai, notamment sa nouvelle R5.

L'usine de Dieppe accueillerait quant à elle la production d'un nouveau véhicule Alpine et l'usine de Sandouville, celle du nouveau Trafic électrique.

Le groupe a également donné quelques exemples de projets industriels structurants :

- le grand projet Electricity qui vise à installer le plus grand site de production de véhicules électriques d'Europe, à Douai, Maubeuge et Batilly, soit un investissement de plus d'1 milliard d'euros pour le groupe, dans une logique d'écosystème avec ses partenaires et fournisseurs ;
- la Refactory de Flins qui sera reconvertie autour de la remise en état des véhicules d'occasion
- un nouveau mode de création de valeur ;
- et la création en France (et entièrement en France) du seul pôle de développement de l'hydrogène dans les véhicules utilitaires pour toute l'Europe avec la société Hyvia que Renault développe en co-entreprise avec Plog power.

**Pour autant, en dépit de ces projets et des engagements affichés, votre rapporteur déplore que les différents plans d'aides accordés au secteur de l'automobile n'ont pas été assortis d'une réelle conditionnalité non seulement environnementale mais aussi sociale.** De fait, on constate aujourd'hui que, malgré la négociation d'un nouveau plan de soutien et malgré la reconnaissance à l'échelle européenne d'un besoin de souveraineté en matière de recherche et développement et de construction automobile, **certaines entreprises continuent d'organiser la suppression d'emplois.** Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, non seulement Renault a annoncé sa volonté de supprimer 2 000 emplois supplémentaires, s'ajoutant aux 4 600 suppressions de postes annoncées l'an passé, pour réaliser son virage électrique, mais **le Groupe prévoirait la délocalisation de 20 % des emplois dédiés à l'ingénierie.**

Alors qu'il vient d'être annoncé que, sur les 30 milliards d'euros de France 2030, une enveloppe de 2,5 milliards serait encore consacrée à l'automobile, la définition de véritables contreparties apparaît plus cruciale que jamais.

## **B. MAIS L'ACTION DE L'ÉTAT RESTE INSUFFISANTE SUR DES ENJEUX ESSENTIELS**

### **1. Une question centrale : l'investissement national nécessaire sera-il maintenu ?**

Le plan de relance marque un réengagement significatif de l'État dans la politique industrielle. Mais ce plan n'est prévu que pour deux-trois ans. Si la mise en œuvre de ses dispositifs peut se prolonger au-delà de 2022, leur financement reste contraint par les enveloppes ouvertes fin 2020.

Ses actions ont sans conteste réussi à accélérer la modernisation de nos usines et à relancer une dynamique de reconquête industrielle dans nos territoires.

Il faudra un peu de recul pour mesurer la capacité de ses investissements dans l'innovation à rattraper les retards technologiques de la France, à améliorer sa résilience et son indépendance et à la faire entrer en conquérante dans l'industrie de demain.

Il faudra un peu plus de recul encore pour vérifier l'inversion du processus de désindustrialisation et la stabilité des réimplantations.

En tout état de cause, il est certain que cette mobilisation exceptionnelle ne suffira pas à résoudre tous les défis s'imposant à notre industrie et à notre économie plus largement. **C'est une œuvre vaste et de longue haleine ; il est indispensable de poursuivre une politique industrielle volontariste, interventionniste et massive.**

Le 12 octobre dernier, le Président de la République a annoncé une suite, **le plan France 2030**, qui doit investir 30 milliards d'euros sur cinq ans ainsi que 4 milliards d'euros en fonds propres à travers des prises de participation de l'État au capital d'entreprises en croissance. Attendu depuis des mois, il est heureux qu'il vienne rouvrir des perspectives d'action au-delà de 2022. **Notre Rapporteur déplore toutefois que ce plan soit présenté si tard à la représentation nationale**, alors qu'elle est déjà en train d'examiner le projet de budget pour l'année prochaine. Il souligne aussi que cette annonce ne se traduit pas encore en mesures budgétaires concrètes, même si 3 à 4 milliards d'euros de dotations devraient être ouvertes dès 2022 (vraisemblablement au sein de la mission « Investissements d'avenir », avec le label européen « *projets importants d'intérêt européen commun* » [PIIEC] pour ne pas déroger au droit de l'Union européenne en matière d'aides européennes).

Dans ces conditions, **le risque que les 30 milliards de France 2030 soit en réalité un rebasage du PIA 4 (pour atteindre l'enveloppe annoncée) plutôt que des moyens réellement complémentaires n'est pas à écarter.**

En outre, si la réaffirmation de l'objectif de reconquête de notre souveraineté industrielle, le choix de continuer à miser sur l'innovation et la production, la volonté affichée de renforcer notre base industrielle au-delà de nos

domaines d'excellence actuels, la confirmation de plusieurs grandes cibles d'investissement (décarbonation de l'industrie, hydrogène vert, etc.) sont appréciables, **il reste bien d'autres zones d'incertitude** :

– fondamentalement, le plan annoncé ne répond pas au besoin d'inscrire la politique industrielle française dans la durée. Il est évidemment difficile de s'engager pour les futurs gouvernements, mais nos dirigeants doivent pouvoir expliquer leur vision à long terme. Or, il est clair que la faiblesse du montant de ce nouveau plan (à peine un tiers des ambitions initiales du Plan de relance) ne permettra pas de porter durablement les secteurs visés.

**Cela ressemble encore à une stratégie de saupoudrage.** Votre Rapporteur n'est pas le seul à s'en étonner, si l'on en juge par certains commentaires dans la presse économique : « *Ces objectifs ambitieux (démésurés parfois) seraient atteints par un plan de 30 milliards sur 8 ans, soit moins de 400 millions par an pour chaque objectif ; ce serait un saupoudrage inefficace ; de toute évidence, les montants évoqués ne sont pas à la mesure des ambitions proclamées* <sup>(1)</sup> ». Par exemple, l'enveloppe de 2,5 milliards d'euros affichée pour le spatial (entre autres) est largement insuffisante au regard des besoins de la recherche fondamentale et des nouveaux projets industriels (lanceurs réutilisables et minisatellites) pour rattraper le retard d'Ariane 6 par rapport aux concurrents américain et chinois ;

– les grandes enveloppes budgétaires sont prédéfinies. C'est ainsi que 19 milliards d'euros seraient alloués à des objectifs sectoriels (dont 8 Md€ pour l'énergie et la décarbonation de l'économie) et que 14,5 milliards d'euros financeraient des mesures de soutien. Mais aucun rythme de mise en œuvre n'est précisé ;

– parmi les mesures de soutien, il est intéressant d'apprendre que 1 milliard d'euros irait à la sécurisation de l'accès aux matières premières stratégiques et 6 milliards d'euros aux composants électroniques et robotiques.

En revanche, **aucune annonce n'est faite sur l'éventuelle prolongation du dispositif de relocalisation « Territoires d'industrie », malgré ses résultats encourageants.** Le programme pourrait donc devoir se contenter des 150 millions d'euros promis par le Premier ministre, ce qui le fera vite tourner court.

Votre Rapporteur a également été alerté sur le fait que l'enveloppe du plan de relance renforçant les capacités de Bpifrance à apporter sa garantie sera bien prolongée jusqu'en 2022 (à hauteur de 410 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 150 millions d'euros de garantie en fonds propres), mais que **rien n'est prévu au-delà.**

---

(1) <https://www.lefigaro.fr/vox/economie/henri-sterdyniak-emmanuel-macron-n-assume-pas-l-ambition-d-une-verticale-politique-industrielle-20211013> ; <https://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/france-2030-les-economistes-pointent-des-risques-dans-l-execution-du-plan-1354420>

Pourtant, en garantissant les banques à hauteur de 40 à 70 %, Bpifrance les incite à financer des TPE-PME (90 % des bénéficiaires de ces crédits sans garantie) dans les phases les plus risquées (création, reprise, innovation, international, développement, renforcement de la trésorerie). C'est un outil d'aide puissant, avec un important effet de levier sur la mobilisation des partenaires bancaires (de 1 à 30), et peu coûteux pour le budget de l'État. Il est aussi l'outil de Bpifrance qui a eu le plus d'impact en termes d'emplois : entre 2013 et 2016, grâce à son activité de garantie, Bpifrance a contribué à mettre en place 24,2 milliards d'euros de financement, soutenant près de 640 000 emplois.

À ce propos, **votre Rapporteur alerte sur les risques que représente la croissance de la dette privée et plus particulièrement de la dette des entreprises sur le long terme. Le nombre de défaillances d'entreprises**, après avoir diminué grâce au soutien des États face à la crise sanitaire, **devrait rebondir l'an prochain**, aussi bien en France qu'ailleurs dans le monde, selon une étude publiée le 6 octobre par l'assureur-crédit Euler Hermès. À l'échelle mondiale, ces défaillances ont reculé en 2020 et devraient encore baisser de 6 % cette année, avant de repartir en hausse de 15 % en 2022, selon l'étude. En France, où les entreprises ont bénéficié d'aides massives contre les effets économiques de la pandémie, le recul a été de 38 % en 2020 et devrait encore être de 17 % cette année, avant un probable rebond de 40 % l'an prochain. **L'anticipation de ces défaillances est d'autant plus importante qu'elle permettra également de préserver la capacité de financement des acteurs bancaires** – fondamentale pour accompagner les investissements des entreprises.

## **2. Dans l'immédiat, des leviers d'efficacité à renforcer**

### *a. Aller plus loin dans la lisibilité et l'accessibilité des aides pour les TPE-PMI*

Les TPE-PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) représentent 58 % de la valeur ajoutée et 68 % des emplois du secteur industriel français. Au regard de leur poids dans notre économie et de leur place dans l'animation économique des territoires, il est essentiel que leur accès aux soutiens nationaux (et locaux) soit adapté et aussi aisé que pour les firmes mieux dotées pour monter des dossiers de demande.

– **Les conditions d'accès aux aides sont assez favorables** : les enveloppes budgétaires sont généreuses, les règles prudentielles ont été assouplies pour ne pas exclure les entreprises qui seraient considérées comme en difficulté par la réglementation européenne ; et Bpifrance accepte une part de risque élevée sur certains produits financiers prioritaires.

Par ailleurs, le travail de préfiguration des « Territoires d'industrie », réalisé conjointement par l'État, les régions et l'Assemblée des communautés de France, a défini un maillage territorial assez serré et vraisemblablement proche de la réalité des zones où se concentrent le plus de besoins et de potentiels.

– **Mais leur accessibilité est plus inégale**, malgré la mise en place de formes de guichets et malgré des campagnes d’information nationales (comme le « train de la relance »).

Le volontarisme des binômes élus-industriels des « Territoires d’industrie » assure sans doute un bon relais d’information sur les outils proposés par le programme.

Mais hors ce cadre, **la multiplicité des dispositifs, gérés par des opérateurs différents, nuit fortement à leur lisibilité et à leur bonne connaissance par les potentiels candidats à une aide. Cela nuit aussi au suivi de leur mise en œuvre par le Parlement**, faut-il également souligner.

Bpifrance considère que le dépôt des projets se fait assez simplement, et constate l’arrivée d’entreprises qu’elle n’avait pas l’habitude de voir jusque-là. Ses bénéficiaires sont déjà aux deux-tiers des PME ou des ETI et, à 64 %, implantés hors des métropoles urbaines. Elle a néanmoins **récemment jugé utile d’installer un nouveau service d’accompagnement des entreprises**, pour les PME et ETI en particulier, dans chacune de ses 49 implantations régionales

Une offre de conseil est d’autant plus nécessaire que les acteurs auditionnés par votre Rapporteur ont souligné **la complexité des dossiers d’appels à projets**, peu accessibles aux plus petites entreprises. **Il est très possible**, selon certains, **que ceux qui ont présenté un projet avaient en réalité commencé à y travailler avant la crise**.

On est même tenté de croire que les appels à projets ont été orientés vers des projets déjà en construction afin d’améliorer les résultats affichables du plan de relance.

Comme dit Alain, *« leur admirable égalité consiste à donner beaucoup à ceux qui ont déjà tout »*.

Quoi qu’il en soit, **votre Rapporteur s’interroge sur le soutien que peuvent trouver les projets qui sont encore en gestation. Aucun dispositif d’« incubation » ne semble être proposé. Cette lacune illustre le fonctionnement court-termiste du plan de relance**.

De manière plus générale, **votre Rapporteur recommande de déployer une information publique sur les dispositifs d’aides existants au plus près des territoires et d’uniformiser les guichets** qui les distribuent pour plus de clarté et d’égalité de traitement.

Il recommande enfin de souligner explicitement dans les prochains dispositifs de soutien à l’industrie que l’ingénierie, l’accompagnement et le conseil doivent être un des objectifs des acteurs publics.

En la matière, par leurs relations privilégiées avec le secteur industriel, les chambres de commerce et d'industrie ont un rôle de premier plan à jouer ; il serait pertinent de renforcer leurs moyens pour l'assumer pleinement.

Notons qu'au sein de la filière automobile, la PFA offre aux entreprises un accompagnement par des consultants qui les aident à analyser leurs situations et à trouver les leviers pour faire face aux difficultés, se diversifier et se développer.

### ***b. Accompagner davantage les collectivités territoriales***

On sait que 75 % de l'emploi industriel est situé en dehors des métropoles et que 71 % des investissements industriels étrangers sont réalisés dans des communes de moins de 20 000 habitants. En dehors des régions, ce sont donc souvent des collectivités territoriales de taille petite à moyenne qui sont directement concernées par les problématiques industrielles, sans avoir toujours les ressources nécessaires pour les gérer, répondre aux questions des entreprises ni *a fortiori* anticiper les besoins.

Bpifrance met en avant ses 49 implantations, qui lui permettent de travailler avec les autorités régionales à développer des solutions financières adaptées aux spécificités locales.

Mais **ce n'est véritablement que dans le programme « Territoires d'industrie » que ces collectivités trouvent un accompagnement (quand elles relèvent d'un territoire labellisé)** et ce, grâce à un « panier de services » regroupant les offres des opérateurs nationaux, des services de l'État et du PIA et, surtout, avec la mise à disposition d'un chef de projet cofinancé par l'État pour ceux qui n'ont pas les ressources suffisantes pour piloter et animer la démarche. Cinquante chefs de projet ont été déployés à ce jour.

C'est dans ce même cadre que la Banque des territoires a apporté une aide en ingénierie à l'ensemble des régions, mais aussi à 47 % des territoires d'industrie.

### ***c. S'assurer de l'efficacité des ressources engagées et de leur bon emploi pour les territoires et nos concitoyens. Des contreparties et une stratégie à mieux construire***

- Les deux opérateurs financiers auditionnés par votre Rapporteur ont des procédures internes pour vérifier l'emploi adéquat des aides par les entreprises qu'ils accompagnent. À la Caisse des dépôts, la mobilisation des moyens de la Banque des territoires fait l'objet d'un suivi régulier, avec une présentation de la trajectoire et des orientations stratégiques tous les mois à son comité exécutif et un suivi trimestriel des indicateurs financiers et extra-financiers. Bpifrance fait le point lors du versement de chaque tranche de l'aide, puis réalise un bilan global. Elle a également prévu un bilan à mi-parcours de sa mise en œuvre du plan de relance, qui devrait être publié au mois d'octobre 2021.

Il est évidemment trop tôt pour mesurer les résultats réellement obtenus grâce aux aides accordées. Les scores affichés pour chaque dispositif, tel que le nombre d'emplois confortés ou créés, **ne reflètent que les résultats espérés** de projets qui ont souvent besoin de plusieurs années pour se réaliser et produire leurs effets. C'est une contrainte majeure, et insurmontable, pour évaluer l'efficacité des moyens publics mobilisés et la pertinence des choix politiques. Mais encore faut-il que cette évaluation soit faite.

**Au vu de l'importance des sommes en jeu, votre Rapporteur recommande de s'assurer de la mise en œuvre d'outils de suivi des résultats et d'évaluation *a posteriori* adaptés pour le futur plan France 2030.**

En attendant, il lui paraît encore possible de mettre en place un dispositif de mesure des résultats réels des soutiens publics apportés à l'industrie par les programmes en cours, notamment en termes d'emplois. **Votre rapporteur propose en particulier une grande évaluation qualitative des aides accordés dans le cadre du plan de relance et de la baisse des impôts dans l'industrie autour de deux axes : les bénéfices environnementaux et sociaux de ces mesures.**

**Une coordination des démarches de suivi et de contrôle existantes est également nécessaire, avec le partage d'une grille d'évaluation plus générale, et commune.**

**Il serait enfin utile de tirer les enseignements des plans d'actions qui ont précédé le plan de relance.** Or, celui-ci a pris leur suite sans qu'une évaluation ait été faite de ces premières mesures.

• Par ailleurs, il serait opportun de **s'assurer que l'on tire tous les bénéfices possibles des investissements publics.** C'est tout l'enjeu de conditionner les aides à certains résultats ou exigences. Aujourd'hui, par exemple, les emplois concernés par un projet sont pris en compte, mais ne constituent pas nécessairement leur critère primordial.

Bpifrance dit veiller aux performances en responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise et peut l'inviter à s'engager sur certaines problématiques, mais elle n'en fait pas une condition pour ses aides.

De fait, hormis les secteurs de l'automobile et de l'aéronautique (qui ont adapté leurs contrats stratégiques de filière en contrepartie de leurs plans de soutien sectoriels), les aides de l'État ne sont pas conditionnées à la présentation d'une stratégie globale par les différentes filières industrielles, que ce soit en matière environnementale ou sociale.

Il n'est pas davantage demandé aux entreprises aidées de s'engager sur l'utilisation des fonds publics ni sur la préservation de l'emploi en interne comme au sein de leurs sous-traitants.

Au demeurant, l'État n'a pas défini au préalable les objectifs à remplir pour prétendre à ces aides, tels le nombre d'emplois à préserver ou à créer selon les secteurs industriels concernés, les parts de marché à atteindre, les objectifs de relocalisation, etc. – pas même à l'égard des filières les plus soutenues.

**Votre Rapporteur considère que l'encadrement et l'orientation des soutiens de l'État doivent être plus à la hauteur des enjeux et des moyens mobilisés.** On ne peut continuer à distribuer des milliards d'euros d'argent public sans un minimum de contreparties et d'évaluation.

**Votre Rapporteur recommande aussi d'associer, réellement, les salariés à l'élaboration de la stratégie industrielle :** au niveau national, ils pourraient être plus activement associés au Conseil national de l'industrie. Et au sein même de leurs entreprises, il serait pertinent de promouvoir un modèle de co-construction de la stratégie de développement industriel.

### **3. Des facteurs de réussite pas ou peu traités**

#### *a. Un sauvetage des entreprises en difficulté toujours trop tardif*

Quand elles n'étaient pas en liquidation judiciaire, les mesures de soutien d'urgence ont permis aux industries connaissant des difficultés avant la crise sanitaire de résister, au même titre que les autres entreprises. Les défaillances d'entreprises ont ainsi fortement baissé, de 27,6 % de septembre 2020 à juillet 2021. Mais avec le reflux de ces aides, le choc des pénuries d'approvisionnements et le poids des difficultés structurelles sur certaines filières, les défaillances pourraient repartir à la hausse.

Au regard de l'importance de préserver notre tissu industriel existant, déjà amoindri, on pouvait espérer que l'accalmie offerte par les mesures d'urgence et les divers dispositifs de relance ouverts permettraient à ces industries de travailler à leur consolidation. Il ne semble pas que cela ait été le cas, vraisemblablement pour des raisons déjà évoquées par votre Rapporteur dans son précédent avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 <sup>(1)</sup> : à savoir, les lacunes de la détection en amont des industries en difficulté, le manque de coordination entre acteurs et le maquis des aides. La complexité des dispositifs du plan de relance n'est pas venue simplifier cette situation.

Il a tout de même apporté une réponse à certains de ces constats :

– les filières stratégiques les plus touchées ont bénéficié de fonds de soutien.

La filière automobile avait également mis en place, avant la crise, un dispositif national et territorial d'anticipation et de suivi des difficultés de ses sous-traitants : des cellules régionales entretiennent un contact régulier avec les entreprises de la sous-traitance automobile ; parallèlement, des correspondants

---

(1) Avis n° 2298, tome X *Économie. Industrie*, octobre 2019.

automobiles ont été mis en place au sein de chacune des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et peuvent être sollicités par les entreprises ;

– Et comme cela a été précédemment relevé, la capacité de Bpifrance à apporter sa garantie aux TPE et PME a été renforcée. L'opérateur, par ailleurs, dit appliquer une interprétation souple de la notion européenne d'entreprise en difficulté pour élargir l'accès à ces prêts.

Ayant antérieurement dénoncé des règles européennes trop strictes qui entraînent l'application de taux quasi usuraires par le Fonds de développement économique et social (FDES), **vo**tre Rapporteur se réjouit de cet heureux changement de doctrine ; mais il regrette que cette interprétation ne soit pas pérenne. Or, elle sera d'autant plus vite remise en cause que la garantie de Bpifrance pourrait être rationnée après 2022.

Hormis ces points de progrès, certains acteurs auditionnés ont reconnu que l'accompagnement des entreprises en difficulté est resté « *un angle mort* » de l'actuelle politique industrielle.

***b. Un accompagnement à l'adaptation des emplois qui demeure un « angle mort » de la politique de relance industrielle***

Il s'agit à la fois :

- de pourvoir les emplois industriels qualifiés ;
- de préparer aux métiers de demain : l'industrie française va connaître de profondes mutations, il faut donc former les compétences pointues dont elle aura besoin ;
- et d'accompagner la reconversion des salariés dont l'emploi est menacé.

Le plan de relance n'a pas oublié ces problématiques puisque plusieurs enveloppes ont été ouvertes pour compléter les dispositifs existants sur 2021-2022 : 588 millions d'euros en AE ont été alloués au FNE-Formation pour la formation des salariés placés en activité partielle de longue durée ; une enveloppe de 270 autres millions d'euros en AE a été consacrée à la reconversion par l'alternance (Pro-A) et une autre, de 100 millions d'euros en AE, aux projets de transition professionnelle des salariés (après une dotation de 496 millions d'euros en 2020, financés par France compétence).

Enfin, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit 128 millions d'euros en AE pour le financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

<b>Programme 364 Cohésion sociale du Plan de relance</b> <i>En M€</i>	AE votées en LFI pour 2021	AE prévues en PLF 2022	CP votés en LFI pour 2021	CP prévus en PLF 2022
<b>Action 01 Sauvegarde de l'emploi</b>				
FNE-Formation	588	-	588	45,5
Plan d'investissement dans les compétences (PIC)		128		232,9
<b>Action 04 Formation professionnelle</b>				
Dotations complémentaires allouées aux associations « Transitions pro » (ATpro) pour le financement des projets de transition professionnelle	100	-	100	-
Promotion de l'alternance (Pro A)	270	-	108	108
Abondement CPF sur les métiers stratégiques	22,5	-	22,5	-

Il convient aussi de citer les soutiens que peuvent apporter les Territoires d'industrie en matière de formation professionnelle.

En dépit de ces financements supplémentaires, qui ne sont pas insignifiants (mais ne sont pas réservés aux emplois industriels), **votre Rapporteur considère que les moyens consacrés à l'adaptation des emplois industriels par la formation professionnelle ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux**, celui de la transition électrique de l'automobile, par exemple, qui pourrait toucher 66 000 salariés, ou celui de trouver rapidement des candidats qualifiés pour les 70 000 postes industriels actuellement non pourvus.

Bénéficiant de la reprise économique, l'industrie présente en effet un solde net positif de création d'emplois au premier semestre 2021. Mais elle rencontre des difficultés à recruter la main-d'œuvre qualifiée dont elle a besoin et certaines compétences, comme les soudeurs ou les chaudronniers, ont presque disparu en France. **Cette situation de pénurie menace d'entraver la relance.**

On notera que le futur plan France 2030 comporte une enveloppe de 2,5 milliards d'euros dans la formation pour accompagner les nouvelles filières. La différence d'échelle est flagrante ; mais la réponse aux besoins de l'industrie française reste partielle, et à nouveau trop provisoire.

Des experts estiment qu'il faudrait des investissements dans la formation sur 10 à 15 ans pour sérieusement préparer l'avenir.

Votre Rapporteur observe que cette situation illustre peut-être aussi le manque d'exigence des politiques publiques de soutien à l'industrie en termes de formation interne des salariés des entreprises aidées.

### *c. Une compétitivité-prix de l'énergie qui n'est plus acquise*

Un prix de l'énergie inférieur aux coûts supportés par leurs concurrentes étrangères a longtemps été un des facteurs forts de la compétitivité des productions industrielles françaises. Mais cet avantage s'est sérieusement amoindri.

Or, en 2013, le Conseil d'analyse économique évaluait qu'une hausse de 10 % des prix de l'électricité en France réduit la valeur des exportations en moyenne de 1,9 % et qu'une même augmentation du prix du gaz les réduit de 1,1 %.

Certes, l'impact du coût de l'énergie varie d'un secteur à un autre. En outre, les entreprises électro-intensives bénéficient d'une prise en charge par le budget de l'État d'une partie de leurs surcoûts (voir première partie). Il n'en reste pas moins que les factures énergétiques s'alourdissent structurellement avec le renchérissement du CO<sub>2</sub> qui s'échange aujourd'hui à plus de 60 euros la tonne (contre 30 euros un an auparavant). Et, conjoncturellement, elles peuvent s'emballer, comme on le constate depuis quelques mois en Europe.

L'actuel dispositif de l'Accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH) ne réussit qu'à tempérer partiellement l'envolée du prix de l'électricité, grâce à son tarif de 42 euros par MWh, en raison du plafonnement à 100 TWh du volume qu'EDF doit obligatoirement céder aux fournisseurs alternatifs.

Le reste de l'électricité consommée dans notre pays est vendu aux prix des marchés européens, très volatils et qui semblent aujourd'hui hors de contrôle. Car la France ne bénéficie que partiellement du coût modéré de ses productions électriques nucléaire et hydraulique en raison des règles européennes régissant le marché communautaire de l'électricité. C'est en effet le coût marginal de la dernière centrale appelée sur le réseau, le plus souvent au gaz, qui fait le prix.

Le Gouvernement vient de baisser heureusement la taxe intérieure sur la consommation électrique (TICE), mais cela ne compense qu'une faible partie de l'inflation – et ne sera pas nécessairement pérenne.

L'augmentation du plafond de vente de l'ARENH est aussi fortement demandée par les industriels. Toutefois elle pèserait sur les comptes d'EDF, et doit être validée par l'Europe.

**À titre personnel, votre Rapporteur est convaincu de la nécessité de revenir à l'entière maîtrise du marché français de l'énergie par les pouvoirs publics** pour stabiliser les prix, notamment ceux proposés aux entreprises. Il conviendrait de sortir du dispositif de l'ARENH pour créer un service public de l'énergie.

À tout le moins, il y aurait urgence à avoir une réflexion sur la politique énergétique, au niveau européen autant que national, pour définir un mécanisme qui protège davantage l'activité industrielle sans sacrifier l'incitation à décarboner nos usines.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mardi 19 octobre 2021, la commission des affaires économiques a poursuivi l'examen pour avis des crédits de la mission « Économie », sur le rapport M. Sébastien Jumel (Industrie).*

**M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis.** Devant intervenir dans quelques instants en séance sur le projet de loi relatif au passe sanitaire, je vais vous présenter le plus brièvement possible les crédits consacrés à l'industrie, sur lesquels j'émettrai un avis défavorable – non par posture, mais parce que les auditions et les documents budgétaires m'y ont amené.

Je décerne quelques « bons » points dans mon rapport, par exemple concernant le maintien des dotations allouées à la surveillance du marché ou en faveur de certains centres techniques industriels, ainsi que des PME et des métiers d'art et du patrimoine. Mais je note que, du fait de la clôture parallèle des actions de politique industrielle, la mission Économie ne comportera quasiment plus de crédits soutenant directement le développement des TPE et des PME industrielles, ce qui, me semble-t-il, nuit à la clarté budgétaire.

La partie thématique de mon rapport s'intéresse aux moyens déployés par l'État pour soutenir notre tissu industriel face aux grandes mutations technologiques et écologiques actuelles et pour relancer l'industrialisation de notre pays.

L'industrie a en effet beaucoup régressé en France ces dernières années, bien plus que dans d'autres grands pays industrialisés, à l'exception du Royaume-Uni. En quarante ans, nous avons perdu la moitié de nos emplois – 2,2 millions – et 10 points de PIB. La part de l'industrie dans le PIB s'établissait ainsi à 13,4 % en 2018, contre environ 25 % en Allemagne, 19 % en Italie ou encore 16 % en Espagne.

Nous mesurons tous désormais les conséquences néfastes du déclin industriel, qu'il s'agisse du déficit commercial, des dégâts durables dans nos territoires, des dommages sociaux ou de la perte de souveraineté.

En effet, la crise a brutalement révélé l'ampleur de la dépendance de notre économie vis-à-vis des importations des pays tiers. Pour répondre aux besoins essentiels de la population française ou fournir les produits indispensables à l'activité de nos chaînes de valeur industrielles, il devient urgent de renforcer notre résilience, tout le monde en convient.

À ces enjeux de souveraineté et de préservation de l'économie et des emplois s'ajoute le défi majeur de la décarbonation. Je me suis particulièrement intéressé à l'un des piliers de l'industrie française, emblématique de la situation : la filière automobile.

Elle reste un acteur de poids de notre économie, mais elle a perdu plus de 120 000 emplois en quinze ans et ne représentait plus que 6,7 % de la production automobile européenne en 2016, contre 13,7 % en 2000. Elle a été particulièrement frappée par la crise sanitaire et reste aujourd'hui très ralentie par la pénurie de semi-conducteurs. L'usine emblématique de Sandouville en Normandie a ainsi cessé sa production pour les quinze prochains jours.

De manière plus fondamentale, la filière doit faire face aux bouleversements liés au remplacement de la motorisation thermique par l'électrique : 96 bassins d'emploi et 450 sites seraient affectés à court et moyen terme, et plus de 66 000 emplois menacés.

Elle doit également assumer ses choix, antérieurs et actuels : course aux volumes de production, reconversion dans le haut de gamme, construction de gros véhicules, négligeant les besoins de mobilité quotidienne de la population ainsi que les marchés des pays en voie de développement, qui ne passeront pas facilement à la voiture électrique.

L'industrie automobile doit surtout affronter l'exigence des actionnaires, et des taux de marge déraisonnables. Pendant la crise, les dividendes sont restés au rendez-vous chez certains. Malgré cela, certains groupes se sont désengagés auprès de nombreux sous-traitants, telle la Fonderie du Poitou, abandonnée par GMD. Cette stratégie s'est payée en centaines de milliers d'emplois pour notre économie et a entraîné la perte de savoir-faire précieux.

Dans son soutien à la filière automobile, le Gouvernement n'a malheureusement pas conditionné les aides publiques ni exigé de contreparties, se privant ainsi de la possibilité de contrôler, tant pour nous-mêmes que pour les salariés, leur utilisation. En dépit de la négociation d'un nouveau plan, certaines entreprises continuent d'organiser des suppressions d'emplois.

Devant ces constats, quelles sont les réponses de l'État ? Pour répondre à la dégradation de nos forces industrielles, le Gouvernement a commencé par renforcer les dispositifs des programmes d'investissements d'avenir (PIA), soutenant l'innovation et la modernisation des filières. Mais le levier d'action le plus substantiel restait les allègements de charges, avec, notamment, le remplacement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par une baisse de cotisations sociales.

Le véritable basculement des interventions de l'État en faveur de l'industrie française date du plan de relance de septembre 2020. Force est de reconnaître que ce plan marque un retour inédit de l'État dans une politique industrielle.

En sus des nouvelles dépenses fiscales et des investissements des PIA3 et PIA4, l'État a en effet mobilisé plus de 4,5 milliards d'euros pour l'industrie, en soutien aux filières automobile, aéronautique et nucléaire, afin de moderniser les usines, décarboner les installations productives et favoriser les relocalisations.

Sans entrer dans le détail de la stratégie et des divers dispositifs, présentés dans mon avis, je cite néanmoins deux actions aux résultats prometteurs : le renforcement de l'enveloppe permettant à BPI France d'apporter sa garantie aux prêts des TPE et PME et le programme Territoires d'industrie, créé en 2018 mais consolidé par le plan de relance.

Parallèlement au programme national (Re)localiser, qui cofinance les projets d'augmentation ou de relocalisation des productions dans les secteurs considérés comme stratégiques pour notre pays, le dispositif Territoires d'industrie, mis en œuvre avec les collectivités locales, favorise une dynamique industrielle intéressante, grâce aux binômes élu-industriel formés dans chacun des 146 territoires labellisés. Plus de 1,37 milliard d'euros de soutien ont été apportés par l'État aux territoires d'industrie depuis 2018, et 569 millions par les régions. Sur la seule période 2020-2021, 1 416 projets ont été soutenus, développés à 84 % par des PME ou des ETI, ce qui a permis de créer ou de consolider 27 255 emplois. Ces dispositifs perdureront en 2022. L'enveloppe de Territoires d'industrie devrait même être complétée par 150 millions d'euros pour poursuivre cette dynamique.

Mais au-delà des moyens engagés, le pilotage manque pour une véritable stratégie de relance industrielle.

Il est à déplorer qu'aucun plan plus ambitieux en matière de renouveau industriel n'ait été sérieusement envisagé, visant à la fois une décarbonation générale et la relocalisation et le développement de véritables filières industrielles autour du renforcement de la fonctionnalité et de la répétabilité des composants.

Il faut déplorer également le manque de perspectives au-delà de 2022, malgré l'annonce du nouveau plan France 2030. Les 34 milliards d'euros évoqués non seulement ne sont encore qu'une promesse sans traduction budgétaire, mais risquent de n'être que du saupoudrage au regard des ambitions affichées. Et quelle est la stratégie au-delà des cinq ans de rallonge de France 2030 ? Une fois encore, l'État semble douter du rôle qu'il a à jouer dans la transformation et dans la reconquête de notre industrie.

Dans l'immédiat, plusieurs points pourraient être améliorés. Il faudrait d'abord obtenir des engagements précis des filières en matière sociale et environnementale, en contrepartie des fonds publics.

Par ailleurs, la multiplicité des dispositifs, gérés par des opérateurs différents, nuit fortement à leur lisibilité et à leur bonne connaissance par les TPE et PME, même si des efforts ont été accomplis pour faciliter le dépôt des dossiers. Je recommande donc de développer une information publique sur les dispositifs d'aides existants, au plus près des territoires, et d'uniformiser les guichets qui les distribuent pour plus de clarté et d'égalité de traitement.

Il serait également utile de réfléchir au type de soutien qui pourrait être apporté aux projets encore en gestation. Aucun dispositif d'incubation ne semble être proposé : cela devrait être aussi un objectif des politiques publiques.

Les collectivités territoriales sont en première ligne dans la reconquête industrielle. Or seul le programme Territoires d'industrie leur apporte un accompagnement actif.

Outre le fait que la multiplicité des dispositifs nuit aussi à leur examen par le Parlement, il faut noter que, si leurs gestionnaires suivent l'engagement des fonds et additionnent les résultats espérés, ils ne disposent pas nécessairement des instruments permettant de vérifier la réalité de ces résultats ni de mesurer leurs bénéfices pour la collectivité. Je recommande donc, pour le futur plan France 2030, d'utiliser des outils de suivi des résultats et d'évaluation a posteriori adaptés. En attendant, il me semble possible de créer un dispositif de mesure des résultats réels des soutiens publics apportés à l'industrie par les programmes en cours, notamment en termes d'emplois.

Enfin, il faut s'assurer que l'on tire tous les bénéfices possibles des investissements publics. Hormis les filières automobile et aéronautique, les aides de l'État ne sont pas subordonnées à la présentation d'une stratégie globale par les différentes filières industrielles, que ce soit en matière environnementale, sociale ou territoriale.

Je termine en soulignant trois problématiques non traitées, ou insuffisamment : l'accompagnement des entreprises en difficulté, le volet énergétique de la compétitivité prix de l'industrie et l'adaptation des emplois industriels.

Sur ce dernier chapitre, les moyens engagés par le plan de relance sont nettement insuffisants par rapport aux besoins, de conversion pour les uns, de formation des compétences recherchées par les autres. Le plan France 2030 pourrait renforcer les dispositifs, mais il se concentrerait sur les nouvelles filières : la réponse resterait donc partielle, et à nouveau provisoire.

La question des prix de l'énergie est un enjeu déterminant pour notre compétitivité : les prix de gros du gaz ont augmenté de 300 % en Europe depuis le début de l'année, et ceux de l'électricité ont plus que doublé. Loin de s'inverser, la tendance se creuse chaque jour davantage. Résultat, le surcoût pour les entreprises électro-intensives tournera autour de 1 milliard d'euros en 2021. C'est un risque essentiel qui reste, pour l'instant, un angle mort dans notre soutien à l'industrie.

Notre réflexion doit donc intégrer plus largement la politique énergétique : il y a urgence à mener une réflexion au niveau européen autant que national pour définir un mécanisme qui protège davantage l'activité industrielle, sans sacrifier l'incitation à décarboner nos usines.

**M. Mickaël Nogal, président.** Je rappelle aux millions de Français qui nous regardent sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale que les députés travaillent beaucoup, tant en séance publique, où est attendu M. Jumel pour l'examen du projet de loi sur le passe sanitaire, qu'en commission ou en circonscription.

**M. Guillaume Kasbarian (LaREM).** Le groupe La République en Marche pense que pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises, il faut soutenir l'investissement et l'innovation des filières industrielles.

C'est exactement ce que nous faisons au travers de ce budget. Tout d'abord, nous soutenons les industries électro-intensives, avec 344 millions d'euros pour préserver leur compétitivité, et notre souveraineté s'agissant des matières premières. Nous dotons Business France de 85 millions d'euros pour accompagner les investissements étrangers en France. Nous finançons les pôles de compétitivité, avec 9 millions d'euros de crédits de gouvernance de l'État versés aux régions. Nous accompagnons la transition numérique des TPE et des PME, avec 9 millions d'euros pour favoriser leurs investissements dans la robotique. Les lauréats du concours French Tech tremplin recevront, eux, 1 million d'euros.

Au-delà de ces mesures, ce dernier budget est l'occasion d'observer certains résultats en matière de politique industrielle, à mettre en perspective avec les trente ou quarante dernières années et à comparer à 2017.

Le chômage devrait descendre à 7,6 %, ce qui n'était pas arrivé depuis treize ans. La France a connu plus d'ouvertures que de fermetures d'usines en 2017, 2018 et 2019. Et cela s'accélère, puisque 192 usines ont été créées au cours du seul premier trimestre 2021. La création d'emplois industriels est au rendez-vous : 80 000 postes sont ouverts dans l'industrie et attendent des candidats. Par ailleurs, 550 relocalisations ont été réalisées depuis un an dans les secteurs stratégiques, grâce à France Relance. La France est devenue la première destination européenne pour les investisseurs étrangers.

Voilà la réalité. Je salue les industriels et les salariés de l'industrie dont le travail remarquable est à l'origine de ces résultats : oui, nous pouvons être collectivement fiers de l'industrie française.

Notre groupe votera en faveur de l'adoption de ces crédits.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert (Dem).** Vous avez mis en exergue, Monsieur le rapporteur pour avis, l'importance de l'industrie pour notre économie et comment le Gouvernement agit pour la réenchanter.

La réindustrialisation constitue un enjeu stratégique pour la France comme pour l'Europe : il s'agit non seulement d'une question de compétitivité et de balance commerciale, mais également d'indépendance en matière de maîtrise des chaînes d'approvisionnement, qu'il convient de renforcer.

Si nos dépendances ont été révélées de façon éclatante par la crise de la covid-19 et la hausse des prix des matières premières et de l'énergie, la prise de conscience des défis industriels ne date pas d'hier.

Grâce aux politiques d'attractivité et de compétitivité que nous menons depuis le début de la législature, nous avons pu mettre fin à la désindustrialisation

qui touche depuis des décennies notre économie, plus particulièrement dans ma région des Hauts-de-France. En 2017, pour la première fois depuis l'an 2000, la France a pu se féliciter d'une augmentation de l'emploi industriel. Nous avons réussi à entretenir cette dynamique entre autres grâce à la mise en place du programme Territoires d'industrie en 2018, même si la crise sanitaire et économique a temporairement ralenti ces efforts.

Les dispositifs d'aide d'urgence, ainsi que le plan France Relance et les investissements prévus au titre du plan d'investissement France 2030 soulignent notre volonté de soutenir l'industrie. En effet, il est indispensable que notre pays comble les écarts encore trop importants – de 50 %, ce qui est colossal – en matière d'emplois industriels vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Italie.

Le projet de loi de finances prévoit la stabilisation d'un grand nombre de dispositifs d'accompagnement financés par la mission Économie, dans l'action Industrie et services du programme 134. Or, ce ne sont pas les seules dépenses engagées par le Gouvernement au bénéfice de l'industrie.

Premièrement, des mesures fiscales ambitieuses, comme la baisse progressive depuis 2018 de l'impôt sur les sociétés ainsi que la transformation en 2019 du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales, contribuent aussi bien à son attractivité qu'à sa compétitivité. Ces allègements fiscaux permettent à nos entreprises d'embaucher ou de former des salariés, de s'engager dans des trajectoires technologiques plus durables ou de s'orienter davantage vers des investissements productifs.

Il est donc nécessaire de poursuivre ces politiques en faveur de l'attractivité de notre industrie. En effet, pour que la réindustrialisation ait des effets durables, notre industrie doit faire la preuve de sa capacité à être rentable et compétitive, faute de quoi toute tentative de relocalisation pourrait être vouée à l'échec.

Deuxièmement, le plan de relance contient plusieurs dispositifs ayant pour but de soutenir le développement industriel en France, dont le guichet Industrie du futur, qui a consacré 706 millions d'euros à plus de 6 600 entreprises industrielles, ou les stratégies d'accélération pour l'innovation, qui ont mobilisé 3,75 milliards d'euros en faveur de 500 projets industriels.

Afin de pérenniser ces efforts, les plans France Relance et France 2030 prévoient des investissements massifs dans la transition écologique, la numérisation, le nucléaire et l'hydrogène pour renforcer l'innovation dans les secteurs d'avenir.

Néanmoins, la réindustrialisation ne se décrète pas : pour réussir, elle doit concilier l'intérêt industriel, commercial et socio-écologique, mais aussi la rentabilité, l'emploi et la compétitivité.

C'est la raison pour laquelle la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022 doit contribuer à la mise en cohérence, à l'échelle

européenne, de la stratégie industrielle de la Commission européenne, du Pacte vert pour l'Europe et de la révision de la politique commerciale commune de l'Union.

Les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), tel le projet d'usine de batteries à Douvrin, dans mon département du Pas-de-Calais, constituent un bel exemple d'une coopération industrielle européenne qui repose sur le développement durable et le partage de la valeur entre États membres.

Les défis industriels auxquels nous faisons face ne peuvent être relevés que par un renforcement de notre compétitivité et de notre capacité d'innovation, dans un cadre européen cohérent qui tient également compte des impératifs écologiques et sociaux.

Face à ces défis, le groupe Démocrate est favorable à l'adoption des crédits de cette mission relatifs à l'industrie.

**M. Olivier Falorni (LT).** « Les 30 milliards d'euros du plan France 2030 achèvent la construction d'une fusée à trois étages » : c'est ainsi que le Gouvernement a présenté la succession de mesures prises depuis le début de la crise sanitaire. Nous considérons pour notre part que chacune des étapes aura eu ses faiblesses, qui risquent de mettre en péril, à terme, la capacité de la France à décoller et à renouer avec sa souveraineté industrielle.

S'agissant des mesures d'urgence, nous reconnaissons l'effort fait par l'exécutif pour amortir le choc économique tout en protégeant les salariés et les emplois, mais nous regrettons que la gestion de la crise ait été marquée par un très haut degré de centralisation et la faible place laissée aux initiatives locales.

Certaines de ces critiques valent également pour le plan de relance : si nous soutenons la baisse des impôts de production, qui redonnera de la compétitivité à nos industries, nous regrettons que le Gouvernement ait choisi de compenser la perte de recettes pour les collectivités territoriales plutôt que d'accroître leur autonomie fiscale.

Enfin, le Gouvernement souhaite, avec son nouveau plan d'investissement, faire émerger d'ici à 2030 les champions de demain dans les secteurs d'avenir. Là encore, cette démarche est empreinte d'une trop grande verticalité. Nous attendons d'ailleurs toujours des éclaircissements sur la gouvernance, et sur le pilotage de l'enveloppe de 30 milliards d'euros.

Par ailleurs, avant de mener des stratégies de moyen et de long terme, l'urgence est d'accompagner les entreprises dans leurs difficultés actuelles : elles sont nombreuses dans l'industrie, qui souffre en cette période de reprise d'une pénurie de certains matériaux et d'une hausse générale des prix.

Comme nos concitoyens, les industries voient leurs factures gonfler du fait de la hausse des prix de l'énergie, au point que certaines entreprises électro-intensives envisagent de ralentir leur activité. C'est pourquoi le groupe Libertés et

territoires défend la possibilité de supprimer les taxes assises sur la fiscalité en matière énergétique.

Plus globalement, il regrette que rien ne soit prévu dans ce budget pour soutenir les entreprises face à ce nouveau défi. En effet, la mission Économie reste principalement centrée sur le mécanisme de compensation carbone des industries électro-intensives et néglige les autres dépenses d'intervention en faveur de l'industrie.

**M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis.** J'indique d'abord à M. Guillaume Kasbarian que les crédits de Business France n'étaient pas au cœur de mon avis budgétaire. Quant au solde net des créations d'emplois, les chiffres sont têtus : si l'on fait la différence entre les emplois industriels détruits et ceux qui ont été créés, on obtient un solde net de 10 000, et non de 80 000.

Les postes actuellement ouverts soulèvent la question de l'accompagnement des entreprises dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et des plans de formation de nature à combler le décalage entre l'offre et la demande.

En matière de souveraineté industrielle et de relocalisation, nous avons essuyé des échecs. Celui de Naval Group est un symbole fort de renoncement. Dans ce contexte, pour paraphraser un grand Président de la République, Jacques Chirac, « c'est à la fin de la foire qu'on compte les bouses ! ».

Nous pourrions donc, à la fin, dresser le bilan des leviers mobilisés au service de la politique industrielle et du recouvrement de notre souveraineté ; et peut-être le ferons-nous avec les salariés et leurs représentants, ainsi qu'avec les collectivités territoriales qui se mobilisent au quotidien.

**M. Mickaël Nogal, président.** Nous allons procéder au vote. Je rappelle les avis émis par les cinq rapporteurs pour avis de la mission Économie : Mme Barbara Bessot Ballot, MM. Antoine Herth et Éric Bothorel ont émis la semaine dernière un avis favorable; Mme Anne-Laure Blin et M. Sébastien Jumel ont émis cet après-midi un avis défavorable.

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission Économie.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(Par ordre chronologique)*

### **Ministère de l'économie :**

#### **– Cabinet de la ministre déléguée à l'industrie :**

Mme Célia Agostini, conseillère parlementaire et élus locaux

M. Pierre-Étienne Girardot, conseiller innovation, industrie des transports et numérique

#### **– Direction générale des entreprises :**

M. Amine Didioui, directeur de projet automobile

### **Caisse des dépôts et consignations-Banque des territoires**

M. Antoine Troesch, directeur de l'investissement de la banque des territoires

M. François Blouvac, responsable du programme Territoires d'industrie

M. Adil Taoufik, adjoint au directeur des relations institutionnelles

### **Bpifrance**

M. Pascal Lagarde, directeur exécutif de Bpifrance, en charge de l'international, de la stratégie, des études et du développement ;

Mme Sophie Rémont, directrice de l'expertise et des programmes au sein de la direction de l'innovation ;

M. Daniel Demeulenaere, directeur de la stratégie et du développement ;

M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles.

### **France industrie \***

M. Alexandre Saubot, président

M. Jérôme Breyse, directeur des affaires publiques

### **Pour la filière automobile :**

#### **La plateforme automobile :**

Mme Louise d'Harcourt, responsable des affaires publiques et parlementaires \*

M. Nicolas Tcheng, chargé des relations institutionnelles du Groupe Renault \*

**Table ronde des organisations syndicales représentatives du personnel de la filière**

- **Syndicat national CFE-CGC Sidérurgie** : M. Xavier Le Coq, président
- **Fédération CFTC de la métallurgie** : M. Albert Fiyoh, responsable national des services de l'automobile
- **Fédération CGT de la Métallurgie** : M. Fabrice Angei, secrétaire confédéral, et MM. Fabien Gâche et Xavier Raynaud
- **Fédération FO Métaux** : M. Valentin Rodriguez, secrétaire fédéral, et M. Fabien Gloaguen

**M. Gabriel Colletis**, chercheur en économie

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*