



SIEMENS-ALSTOM : POUR UN GÉANT DU FERROVIAIRE VÉRITABLEMENT FRANCO-ALLEMAND

RAPPORT D'ÉTAPE

Mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays

Constituée à l'initiative du groupe Socialiste et républicain du Sénat, la mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays s'est donnée pour objectif, au-delà de l'évolution d'Alstom, d'examiner notre politique industrielle afin de dessiner les contours d'une stratégie globale et efficiente en faveur de l'industrie, à l'heure où celle-ci est confrontée à des mutations et des défis induits par un mouvement de numérisation et de robotisation sans précédent, allié à une mondialisation toujours plus poussée des échanges.

Après avoir procédé à **38 auditions** et s'être déplacée **sur des sites de production d'Alstom** ainsi qu'à Munich pour y rencontrer les dirigeants du groupe **Siemens**, la mission a souhaité faire un **premier bilan d'étape sur l'évolution d'Alstom**. Riche des enseignements tirés de la transformation de ce groupe au cours des vingt dernières années, et des travaux qu'elle conduit par ailleurs sur l'environnement industriel de la France, la mission d'information présentera **en juin prochain des préconisations plus générales sur les orientations stratégiques que devrait suivre notre pays pour renforcer son industrie**.

1. Alstom en 2018 : dernière étape du démantèlement d'un conglomérat industriel jadis puissant

L'histoire d'Alstom s'inscrit d'abord dans celle du démantèlement du conglomérat formé par la **Compagnie générale d'électricité**, dont le seul équivalent en Europe était l'allemand Siemens. Mais en 1995, le conglomérat opère un virage stratégique pour se transformer en un *pure player* du secteur des télécommunications. En quelques années, le groupe se sépare donc de nombreuses activités, dont ses **activités « Énergie » et « Transports », regroupées dans l'entité Alstom**.

En 2003, le groupe doit faire face, dans un contexte macroéconomique de retournement conjoncturel, à un ralentissement des prises de commande à l'origine d'une crise de liquidité. Face à la **menace de faillite**, l'État engage un plan de sauvetage du groupe, accepté en juillet 2004 par l'Union européenne, qui comporte notamment son entrée au capital, auquel se substituera en 2006 le groupe Bouygues.

La crise économique de 2008, conjuguée au basculement structurel du marché de l'énergie, fragilise durablement la branche « Énergie » d'Alstom. Majoritairement positionné sur un segment du marché énergétique en fort recul où, de surcroît, des concurrents nouveaux et puissants ont émergé, le groupe ne peut plus compter sur cette branche pour soutenir son développement et sa rentabilité. Dans le même temps, sa situation financière se dégrade à nouveau, tandis que d'autres facteurs de fragilité apparaissent, à commencer par des poursuites pour corruption aux États-Unis et la volonté de Bouygues de se désengager.

Un nouveau tournant dans l'évolution du groupe intervient **en 2014, lorsqu'Alstom décide de céder sa branche « Énergie » à General Electric** – préféré à d'autres concurrents, notamment Siemens –, prenant de court l'État qui, précipitamment, s'efforce d'entourer l'opération de garanties pour préserver les emplois et les intérêts stratégiques de la France. Pour conserver une capacité d'influence, l'État obtient par ailleurs un prêt d'actions de la part de Bouygues, lui permettant d'exercer les droits de vote de l'actionnaire de référence d'Alstom, désormais **réduit à la seule activité ferroviaire**.

La prise de contrôle attendue en 2018 d'Alstom par l'allemand Siemens est la dernière étape du démantèlement de la CGE. Elle traduit l'échec de la stratégie du *single player*, pourtant avalisée par l'État français, tandis qu'à l'inverse les groupes allemand et américain concurrents d'Alstom ont prospéré sur ses dépouilles.

2. Un rapprochement avec un acteur du ferroviaire indispensable pour atteindre une taille critique

La cession de la branche « Énergie » a assaini notablement la situation financière d'Alstom et, à l'heure actuelle, il est l'équipementier ferroviaire mondial qui dispose du carnet de commande le plus étoffé. **Pourtant, si le groupe est un acteur global, il représente seulement 7 % du marché mondial et doit faire face à des concurrents puissants.** En outre, selon les documents de référence du groupe, sa **rentabilité est plus faible** que celle de ses concurrents, et son **activité de signalisation** – devenue stratégique – **doit grandir**.

Cette situation imposait **une alliance entre Alstom et un autre grand industriel du secteur.** Après le refus de Thales d'envisager un rapprochement, Alstom n'avait guère d'autre alternative que de donner la priorité à un rapprochement avec Siemens, ce dernier ayant de son côté ouvert des négociations avec le canadien Bombardier.

Dans ce contexte, la mission considère que **le rapprochement entre Alstom et Siemens était sans doute la meilleure des solutions possibles pour Alstom, mais aussi pour Siemens.** Du fait de sa taille, la nouvelle entité issue de la fusion sera un **acteur structurant du marché ferroviaire qui devrait bénéficier de gains compétitifs** liés à des réductions de coûts du fait de la mise en place de plateformes communes sur l'ensemble de la gamme produits, d'une capacité d'innovation accrue ainsi que de la mise en synergie des atouts des deux groupes dans les domaines commercial, digital et financier.

3. Des modalités et conditions de rapprochement avec Siemens discutables

La mission d'information a souhaité **s'assurer que ces stratégies d'entreprises ne préjudiciaient pas aux intérêts industriels de notre pays.** Or, la prise de contrôle des organes sociaux d'Alstom par un investisseur étranger ne peut que susciter un **sentiment d'appréhension.** Car, dans tout rapprochement d'entreprises, les synergies et les gains attendus s'effectuent pour partie par des **restructurations** destinées à réaliser des économies d'échelle et à supprimer d'inévitables doublons d'activités.

Dans un groupe d'origine binational comme le sera Siemens-Alstom, ces restructurations ne sauraient toutefois porter prioritairement sur la partie française. Alstom n'est pas seulement un acteur industriel historique majeur employant **8 500 personnes en France** ; avec ses **douze sites** répartis à travers nos territoires, il est aussi un élément fort du maillage industriel de notre pays, avec **4 500 fournisseurs** représentant près de **27 000 emplois**.

Certes, à l'instigation de l'État, les parties intéressées ont consenti à **quelques garanties**, pendant une durée de quatre années à compter de la réalisation de l'opération, relatives à certains éléments de gouvernance ainsi qu'à la stabilité des sites et des effectifs en France. Mais la mission ne peut que regretter que l'État n'ait pas été **plus loin dans la recherche d'une protection des intérêts d'Alstom en France**, alors même que dans les cinq prochaines années, c'est la commande publique française qui, pour l'essentiel, fera vivre le nouveau groupe et que Siemens prendra le contrôle de cette entité dotée d'une trésorerie potentiellement excellente sans lui-même apporter aucun argent frais.

L'État semble ainsi avoir pris le parti de soutenir **une opération capitaliste favorable à Siemens en misant sur l'effet d'entraînement à long terme** qu'il pourrait induire pour l'industrie ferroviaire française et en souhaitant écarter définitivement les craintes d'un rapprochement entre Siemens et Bombardier qui aurait laissé Alstom seul, sans taille critique, pour affronter la concurrence mondiale.

La mission estime que **la stratégie du Gouvernement dans cette opération est discutable, tant il semble n'avoir pas cherché à rééquilibrer, en faveur des intérêts français, l'accord intervenu entre les directions d'Alstom et de Siemens.**

Si la présence de l'État au capital ou le maintien de l'exercice des droits de votes dont il disposait dans le cadre de l'accord conclu avec Bouygues aurait certainement empêché le rapprochement lui-même compte du refus de Siemens de voir l'État au capital de l'entreprise, **d'autres garanties, dans le cadre d'un véritable « Airbus du ferroviaire », auraient pu être envisagées pour assurer davantage la pérennité de l'outil de production en France et rééquilibrer les positions française et allemande.** La place de la France dans l'industrie ferroviaire est en effet un axe essentiel pour le développement des mobilités du futur.

4. Un objectif : accompagner le rapprochement pour garantir une relation franco-allemande équilibrée

La réalisation du rapprochement entre Alstom et Siemens reste soumise à certaines conditions : vote de l'assemblée générale d'Alstom ; autorisation de l'État au titre des investissements étrangers ; autorisation de la Commission européenne au titre du contrôle des concentrations. Mais celles-ci seront selon toute vraisemblance acquises. La mission ne peut donc que **souhaiter que l'essentiel de la force de travail ainsi que de la capacité d'innovation et de production d'Alstom, comme de ses sous-traitants, en France soit préservée au-delà de l'échéance de quatre ans.**

Elle formule dans cette perspective des **propositions destinées à accompagner la mutation annoncée du groupe et à limiter les conséquences potentiellement néfastes qu'elle serait susceptible d'engendrer.**

1° Utiliser la commande publique pour maintenir l'activité des sites français

Compte tenu des achats publics massifs attendus en France dans les années à venir en matière d'équipements, de services et d'infrastructures ferroviaires, les pouvoirs publics doivent utiliser la commande publique comme un levier pour **favoriser la localisation en France de la production des équipements ferroviaires ainsi que des centres de recherche et d'ingénierie.** Le maintien du débouché français sera l'une des clés du maintien d'une activité industrielle ferroviaire en France.

2° Accompagner l'ensemble de la filière

Le rapprochement de Siemens Mobility et d'Alstom va modifier les réseaux d'approvisionnement. Toutefois, le *benchmark* Allemagne-France à l'intérieur du futur groupe risque d'être très difficile pour un très grand nombre des fournisseurs français actuels. Il faut donc mettre en place un **plan d'accompagnement des PME/ETI équipementiers d'Alstom pour les mettre en capacité de répondre aux besoins en *sourcing* de la future entité Siemens-Alstom.** Il faut accélérer fortement le rapprochement des fournisseurs pour leur faire atteindre une taille critique ou développer des synergies collectives dans des logiques de clusters lorsque cela est possible. Le *sourcing* du nouveau groupe doit, en tout état de cause, **s'inscrire dans le réseau historique des sous-traitants d'Alstom.**

3° Donner au nouveau groupe les moyens financiers de se développer

La mission insiste pour que la stratégie d'investissement de la nouvelle entité Siemens-Alstom permette de **renforcer les complémentarités industrielles des sites, tant en France qu'en Allemagne, et continue d'appuyer les activités de recherches et de**

développement déjà en cours, et pour partie aidées par la puissance publique, **ainsi que les centres d'excellence situés sur le territoire français.**

Les investissements du nouveau groupe doivent ainsi favoriser les activités qui visent à **développer les mobilités du futur et assurer une montée en gamme de la production actuelle.**

4° Garantir l'intégrité du périmètre industriel d'Alstom

La mission d'information estime que la Commission européenne, amenée à se prononcer au regard du contrôle des concentrations, ne devrait **pas remettre en cause l'intégrité du périmètre industriel d'Alstom**, qui nuirait nécessairement à la capacité de la nouvelle entité Siemens-Alstom de disposer d'une taille critique lui permettant de faire face aux concurrents mondiaux. Par ailleurs, un démembrement de l'actuel outil industriel d'Alstom risquerait de fragiliser les sites retirés du périmètre du nouvel ensemble. À cet égard, le **marché pertinent pour le matériel roulant apparaît clairement de taille mondiale**, et une **appréciation dynamique des forces et des positions de marchés** des acteurs mondiaux devrait être favorisée.

Si les mesures de compensation exigées devaient conduire à diminuer fortement le périmètre industriel de la nouvelle entité, la mission appelle solennellement les deux groupes ainsi que l'État à **renoncer à ce rapprochement qui ne revêtirait alors plus qu'une nature capitalistique et serait dépourvue de contenu industriel.**

5° Assurer la transparence des conséquences du rapprochement, notamment par la mise en place d'un groupe de suivi parlementaire

Pour garantir une évaluation impartiale des impacts de la prise de contrôle d'Alstom par Siemens, la mission d'information demande la mise en place d'un **groupe de suivi parlementaire associant le Sénat et l'Assemblée nationale**. Le Parlement doit pleinement être associé à ce travail d'évaluation compte tenu de l'importance stratégique de la filière ferroviaire pour notre pays. Par ailleurs, dans la mesure où les inquiétudes ne portent pas seulement sur la période de quatre ans suivant le *closing*, mais concernent aussi et surtout la période postérieure, il est nécessaire que le **suivi des effets du rapprochement, tant sur les sites que sur la chaîne des sous-traitants, ne s'achève pas en 2022 mais se prolonge au-delà.**

Avant même la mise en place de cette instance, la mission demande aux directions de Siemens et d'Alstom que soit conduite, avant le *closing* de l'opération de rapprochement, une **expertise indépendante pour analyser le niveau de chargement des différents sites d'Alstom et de Siemens Mobility et pour en identifier les éventuelles surcapacités.**

6° Veiller à l'avenir des coentreprises entre GE et Alstom

Alstom a fait part de son intention de se retirer du capital des coentreprises créées en 2015 avec GE, ce qui devrait obliger GE à racheter la part du capital actuellement détenue par Alstom en application de l'option de vente contenue dans l'accord cession de 2014. Il faut **rester vigilant face aux intentions de GE concernant ces coentreprises et sur le contrôle que l'État exercera sur ces opérations.** Il importe par ailleurs que les **engagements pris par General Electric en 2014 au regard de l'État soient pleinement respectés.**



Alain Chatillon
Président
(Ratt. Les Républicains,
Haute-Garonne)



Martial Bourquin
Rapporteur
(Socialiste et républicain,
Doubs)



Le présent document et le rapport complet n° 449 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-449-notice.html>