



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## **AVIS MISSION « ÉCONOMIE » CRÉDITS DÉDIÉS À L'INDUSTRIE**

*L'industrie française a subi particulièrement brutalement et durablement les conséquences de la crise sanitaire et économique qui s'est déclarée au mois de mars 2020. Les fortes contraintes sur l'offre puis la baisse de la demande ont entraîné une chute marquée de la production dans l'ensemble des secteurs industriels, une contraction de l'emploi industriel, et une dégradation de la balance commerciale de l'industrie manufacturière.*

*Si les mesures d'urgence adoptées au printemps, notamment les prêts garantis par l'État et l'activité partielle, semblent avoir répondu aux besoins immédiats, et ont permis à un rebond de se profiler à la fin de l'été, l'industrie française reste néanmoins fragilisée. La crise a en effet exacerbé certaines de ses faiblesses structurelles : elle a entraîné une forte hausse de l'endettement des entreprises, aux fonds propres déjà faibles ; elle exerce une pression à la baisse sur l'investissement dans la modernisation et le verdissement, dans une période pourtant charnière ; elle affaiblit l'un des moteurs à l'export de l'industrie française, le secteur aéronautique ; et elle replace la France sur une trajectoire de destruction d'emplois industriels qui s'était pourtant infléchie.*

*Cependant, la crise a aussi conduit à une prise de conscience : celle de la nécessité de repenser le rôle de l'industrie dans l'économie et dans la vie de la Nation. Elle semble avoir renforcé et élargi la notion de souveraineté industrielle, y incluant de nouvelles activités industrielles essentielles. Elle met en évidence plus que jamais la nécessité de renouer avec une véritable stratégie industrielle, visant à reconstruire un socle productif national, à rebours de plusieurs décennies de délocalisations et de désindustrialisation. Elle repose également la question du rôle de l'État stratège, actionnaire et stabilisateur, et de ses moyens d'action pour atteindre ces nouveaux objectifs.*

*Si le budget pour 2021 et le plan « France Relance » présenté en septembre dernier semblent avoir correctement identifié les enjeux d'avenir de l'industrie française, ils sous-estiment toutefois les contraintes de court terme. La modernisation de l'outil, la transition environnementale et la réindustrialisation font l'objet d'aides conséquentes, qui vont dans le bon sens, bien qu'elles gagneraient à être renforcées sur certains volets, comme le verdissement des procédés ou les applications industrielles de la 5G. L'accompagnement des entreprises et le suivi et l'évaluation des dépenses importantes engagées par les pouvoirs publics devront également être renforcés.*

*À l'inverse, le budget présenté semble négliger le soutien à la demande, concentré sur les secteurs automobile et aéronautique. La relance d'autres secteurs d'activités, la commande publique, mais surtout la réouverture des commerces et distributeurs, seront pourtant des facteurs clefs pour le « retour à la normale » de l'industrie française. Enfin, les entreprises industrielles feront rapidement face au « mur de la dette », la faiblesse des fonds propres et l'endettement accru risquant de porter un coup d'arrêt à l'investissement. La réponse du Gouvernement, passant principalement par des prêts participatifs et quelques renforcements ciblés dans le secteur automobile et aéronautique, apparaît à ce titre insuffisante.*

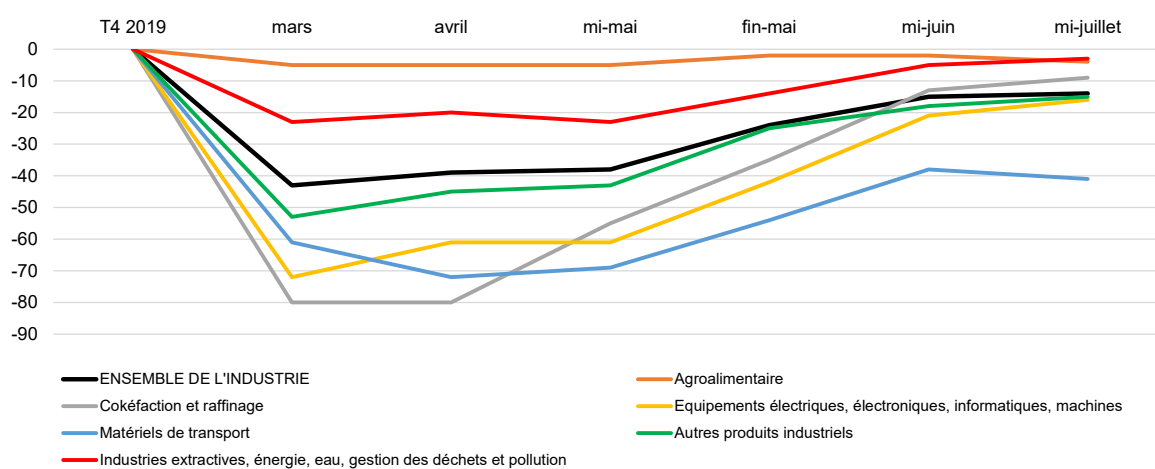
# 1. LA CRISE A PORTÉ UN COUP D'ARRÊT À L'ACTIVITÉ INDUSTRIELLE, MAIS LES MESURES D'URGENCE ONT CONTRIBUÉ À AMORTIR CE CHOC

## A. La chute de la production industrielle liée au premier confinement a été plus brutale et durable en France qu'ailleurs

L'instauration d'un confinement en réponse à l'urgence sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a porté un **coup d'arrêt brutal à l'activité industrielle** française. En mars 2020, celle-ci s'était **réduite de près de moitié** par rapport à son niveau habituel (- 43 %). Dans certains secteurs industriels, le choc a été plus impressionnant encore, atteignant jusqu'à - 72 % dans le secteur des équipements électriques et - 61 % pour la production de matériels de transports. D'autres segments, tels que l'agroalimentaire, ont mieux résisté, n'accusant qu'une chute de 13 %.

### Taux d'activité par secteur industriel en 2020

(comparaison T4 2019)



Source : Commission des affaires économiques, données INSEE

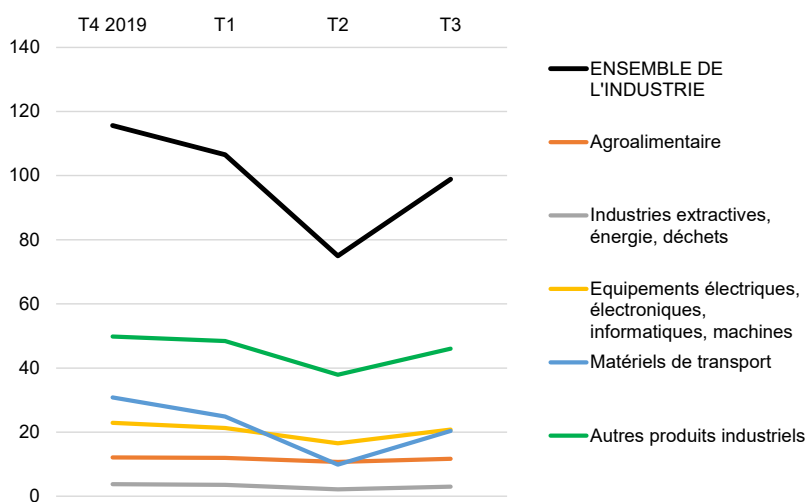
**Cette forte et soudaine contrainte sur l'offre est inégalée au cours de la dernière décennie**, étant à la fois plus rapide et plus importante que la chute de production consécutive à la crise financière de 2008-2009. Plusieurs facteurs expliquent cette crise soudaine :

- D'abord, **l'impossibilité immédiate de mettre en œuvre les mesures de protection sanitaires appropriées**, notamment en raison de la pénurie de masques, ou d'adapter l'organisation du travail, en lien avec les mesures de distanciation sociale. De nombreux établissements ont préféré stopper leur activité le temps que ces nouvelles mesures se mettent en place ;
- Surtout, les industriels ont regretté le **manque de consignes claires des pouvoirs publics** vis-à-vis de l'ouverture des établissements et de la poursuite des activités de production durant le confinement, qui a conduit beaucoup de sites à fermer sans que cela ne soit nécessaire ;
- **La forte interconnexion des secteurs industriels** a aggravé la chute d'activité. La baisse de demande du secteur automobile, par exemple, affectant la production métallurgique, chimique ou du secteur des machines. Cet effet « boule de neige » a un fort ralentissement général. **La fermeture des commerces** a également joué, en faisant disparaître une partie des débouchés des industriels ;
- Enfin, dans certains cas, **la rupture des chaînes d'approvisionnement** en lien avec les arrêts de production dans d'autres pays, notamment en Asie, ou avec les **obstacles aux échanges internationaux** liés à la fermeture des frontières, ont contraint certaines usines à l'arrêt (par exemple dans le secteur textile).

**La chute de l'activité industrielle française a en outre été plus brutale et plus marquée que dans les autres pays européens.** Bien que l'ensemble de l'Europe ait connu un ralentissement net, l'Italie et l'Allemagne ont réussi à maintenir un socle d'activité au cours de la première partie de l'année. En outre, **la reprise s'est effectuée plus lentement en France** qu'ailleurs. À la fin du mois du juin, la France n'atteignait que 80 % de son activité habituelle. Moins agile que les secteurs des services ou du commerce en raison de la forte inertie de son outil, **l'industrie est plus vulnérable aux « stop and go »** qui ont caractérisé la gestion de la pandémie de coronavirus. La remontée de la production n'a donc été que progressive, bien que les signaux du début de l'automne, avant l'instauration du second confinement, aient été moins inquiétants.

Les **échanges internationaux** de biens industriels ont également **nettement ralenti**. Dans un premier temps, l'arrêt de nombreux secteurs d'activité en Chine a **diminué la disponibilité et donc les importations de matières premières industrielles**, à destination notamment de l'industrie lourde, pharmaceutique ou textile. Dans un second temps, la chute de production sur le territoire national a **réduit les exportations de près de 29 % en France au deuxième trimestre**, sous le double impact d'une crise de l'offre et de la **chute des commandes** ; alors que l'urgence sanitaire accroissait les importations de matériels nécessaires à la lutte contre la Covid-19.

**Exportations par secteur industriel en 2020**  
(en milliards, comparaison T4 2019)



Source : Commission des affaires économiques, données DGDDI

**La baisse des exportations a principalement frappé les industries de transport**, qui jouent un rôle moteur pour les exportations de la France. À la fin du premier semestre, le déficit commercial de la France atteignait déjà près de 34 milliards d'euros, contre 29 milliards d'euros l'année précédente à la même période. **En septembre, le Gouvernement estimait que le solde commercial annuel se dégraderait de – 57 à – 79 milliards d'euros en 2020**, chiffre ne prenant pas en compte le reconfinement décidé en octobre.

## B. Particulièrement mobilisées pour le secteur industriel, les mesures d'urgence ont permis de limiter l'impact immédiat sur le tissu productif

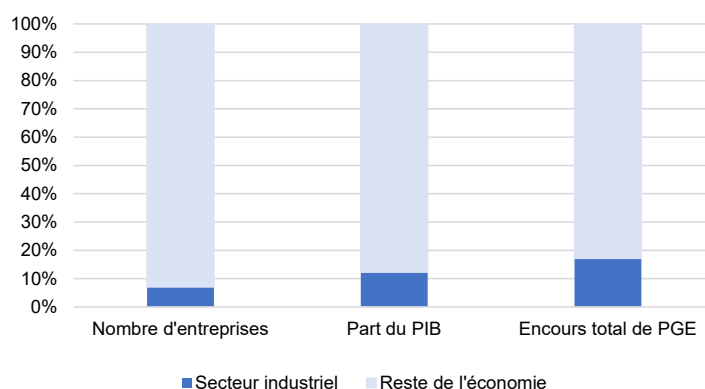
L'impact économique et social immédiat de ce choc économique d'ampleur sur le tissu productif français a toutefois pu être limité par les **mesures d'urgence** adoptées dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2020, en particulier le **prêt garanti par l'État et l'indemnisation renforcée de l'activité partielle**.

- **Le prêt garanti par l'État**

Déployés à compter de la fin du mois de mars, les prêts garantis par l'État ont **largement été utilisés par les entreprises du secteur industriel**. Sur un encours total de prêt garanti d'environ 120 milliards d'euros à date du mois de septembre, **les PGE aux entreprises industrielles représentaient plus de 20 milliards d'euros, soit 17 %**, un montant supérieur en proportion à leur poids dans le tissu économique français et à leur importance dans le PIB.

Plusieurs grands représentants de la filière industrielle ont bénéficié de prêts au montant significatif, comme Renault (à hauteur de 5 milliards d'euros), CMA-CGM (1,05 milliard d'euros), Paprec (144 millions d'euros), Constellium (180 millions d'euros), ou encore Daher (170 millions d'euros). Dans l'ensemble de l'économie française, **près de 75 % des montants garantis ont cependant été déployés au bénéfice des TPE ou PME**. Cette forte mobilisation du PGE au service de l'industrie témoigne néanmoins des **difficultés de trésorerie et des lourdes pertes d'exploitation subies** par les entreprises, qui ont été contraintes de stopper leur activité, à l'inverse d'autres secteurs économiques ayant pu déployer le télétravail.

**Recours au PGE  
dans le secteur industriel**



Source : Commission des affaires économiques, données DGE

- **L'activité partielle**

**Le secteur industriel s'est fortement appuyé sur le dispositif d'activité partielle** mis en place au mois de mars. Dès l'annonce du confinement, les chefs d'établissement ont mis en avant le **fort besoin de flexibilisation de l'organisation du travail, au regard des contraintes sanitaires, de l'impossibilité du télétravail, et de la baisse des cadences de production**.

Le recours y a donc été très conséquent : dans le secteur automobile, 1 475 sites représentant près de 248 500 salariés sur les 400 000 que compte la filière (dont 58 % travaillant dans des TPE-PME) ont mis en œuvre l'activité partielle. Dans le secteur des biens d'équipements, si la production a chuté d'environ 27 % au deuxième trimestre, le volume de travail rémunéré n'a chuté que de 18 %. Dans le secteur aéronautique, l'écart est encore plus conséquent, avec une chute de production de près de 53 % pour une chute de travail rémunéré de 30 % seulement, selon l'Insee.

Enfin, les **plans de soutien aux secteurs automobile et aéronautique**, annoncés parmi les premiers plans sectoriels et traduits dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, ont complété le PGE et l'activité partielle, dans une logique mêlant soutien et relance.

Les mesures adoptées entre mars et septembre semblent avoir globalement permis d'amortir le choc subi par l'ensemble des entreprises du tissu productif français. D'ailleurs, la production industrielle a connu un net rebond à la fin de l'été, ce qui laissait espérer un « retour à la normale » en 2022. Le reconfinement décidé en octobre, qui vient prolonger la crise économique, risque cependant d'entraîner une chute durable de la demande et un retour aux scénarios les plus pessimistes.

## 2. UNE CRISE QUI EXACERBE LES DÉFIS DE L'INDUSTRIE ET OBLIGE À REPENSER SA PLACE DANS NOTRE ÉCONOMIE

### A. La crise vient accentuer les faiblesses structurelles de l'industrie française

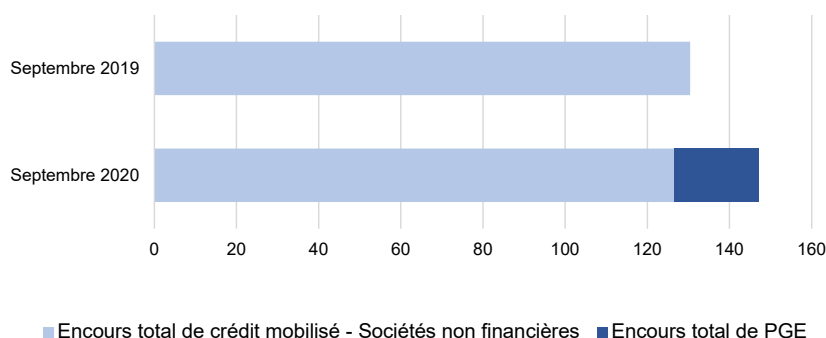
Si les mesures d'urgence ont permis de limiter l'impact immédiat sur l'emploi et sur le tissu productif, il n'en reste pas moins que la crise a exacerbé certaines faiblesses structurelles de l'industrie française.

#### 1. Un endettement en hausse de 13 % sur une seule année

L'endettement des entreprises industrielles françaises est une source d'inquiétude. Avant la crise déjà, celles-ci étaient **significativement plus endettées que leurs équivalents européens**.

Certes, le prêt garanti par l'État a permis de parer aux problèmes urgents de trésorerie et protégé de l'insolvabilité immédiate, en ouvrant accès à près de 20 milliards d'euros de liquidités. **Le nombre de faillites enregistrées cette année est ainsi inférieur d'environ 30 % aux chiffres habituels. L'encours total de crédit des entreprises industrielles a en revanche augmenté d'environ 13 % cette année, et atteint en septembre 2020 environ 147 milliards d'euros.** Cette hausse de l'endettement est **principalement portée par les PME (18 %)**, loin devant les grandes entreprises (6 %).

#### Encours total de crédit dans l'industrie française



Source : Commission des affaires économiques, données Banque de France

L'objectif du PGE – éviter la contraction de l'offre de crédit aux entreprises par le secteur financier, en faisant porter à l'État le risque de défaut – semble donc avoir été atteint ; mais il convient de noter un certain **effet d'éviction de l'offre classique de crédit par le PGE, ce dernier étant presque entièrement responsable de l'augmentation de l'encours de crédit pour 2020 dans le secteur industriel**. En effet, si l'encours global de crédit des entreprises industrielles a augmenté de 13 % cette année, contre 1 à 2 % en moyenne au cours des dernières années, l'encours de crédit hors PGE semble lui s'être légèrement réduit.

Bien que le taux d'octroi du PGE soit volontairement faible, et l'échéance de remboursement décalée, il n'en reste pas moins qu'il **vient accroître le ratio d'endettement** des entreprises françaises, **comparativement déjà surendettées : la France se situe au deuxième rang mondial** par rapport à son PIB, avec un ratio d'endettement des entreprises de 74 % en 2019 contre 64 % pour le Royaume-Uni ou 41 % pour l'Allemagne. **Cet endettement accru sera problématique en cas de remontée des taux d'intérêt**, d'autant que les entreprises françaises pratiquent des **marges relativement plus faibles** que leurs concurrentes et que leur **niveau de fonds propres est également plus bas** (voir ci-après).

## 2. Un nouveau frein à l'investissement dans la modernisation et le verdissement

En outre, les problèmes de trésorerie, engendrés par les pertes d'exploitation liées à l'arrêt de la production, sont un **nouvel obstacle à l'investissement** des entreprises françaises.

**La transformation dans la durée de l'outil industriel se heurte à une forme d'inertie**, liée au coût fixe très élevé des investissements, nécessitant un effort financier plus conséquent, mais aussi à l'histoire industrielle française. L'industrie française rassemble près de 240 000 entreprises, dont 85 % environ de PME. Elles sont **plus anciennes et moins robotisées en moyenne que leurs concurrentes**. Malgré des efforts récents, la France accuse toujours un retard important en stock de robots industriels, et seules 11 % des TPE et PME françaises étaient dotées d'outils digitaux en 2017, les plaçant au 17<sup>e</sup> rang européen en la matière. L'âge moyen de l'outil industriel français est de 19 ans environ, deux fois supérieur à celui de l'Allemagne.

Le vieillissement de l'industrie française accentue la tendance à la désindustrialisation du pays, **dégradant la productivité relative de l'outil** et empêchant la montée en gamme sur des produits plus innovants et à plus forte valeur ajoutée. En d'autres termes, il constitue un obstacle à une plus grande compétitivité des entreprises industrielles françaises. En outre, **il est problématique au regard des objectifs climatiques et environnementaux : 40 % de l'énergie consommée par l'industrie en France est le fait d'équipements de plus de trente ans d'ancienneté**. La modernisation et le verdissement des capacités de production est donc une priorité, mais il appelle un montant colossal d'investissement : selon des estimations des fédérations industrielles, la transformation des procédés de production exigerait que l'industrie française double son investissement annuel.

Or, dès le deuxième semestre de l'année 2020, la Banque de France a noté une forte augmentation des demandes de crédits de trésorerie, et une **tendance inverse de recul marqué des demandes de crédit d'investissement**, les entreprises priorisant leur survie à court terme à l'investissement à moyen terme. Selon l'Insee, les chefs d'entreprises de l'industrie manufacturière estiment en octobre 2020 que leurs dépenses d'investissement sur l'année auront **chuté de 14 % par rapport à 2019**, le second confinement étant venu assombrir encore les perspectives économiques. Le maintien de l'investissement sera pourtant central à la fois pour la compétitivité de l'industrie françaises face à des concurrents innovants, mais aussi pour qu'elle s'engage pleinement dans la transition écologique.

## 3. L'aéronautique, moteur à l'export, a été touché de plein fouet

La crise a également mis en exergue la **dépendance du commerce extérieur français à quelques secteurs industriels clefs**.

Si la balance commerciale s'équilibre d'ordinaire en temps de crise, grâce à l'amélioration du solde énergétique et une dégradation proportionnelle des importations et exportations, **la crise est cette fois double : les importations liées à la crise sanitaire ont fortement augmenté**, tandis que certains des **principaux moteurs d'exportations français sont frappés de plein fouet**, accentuant le manque de compétitivité industrielle à l'exportation.

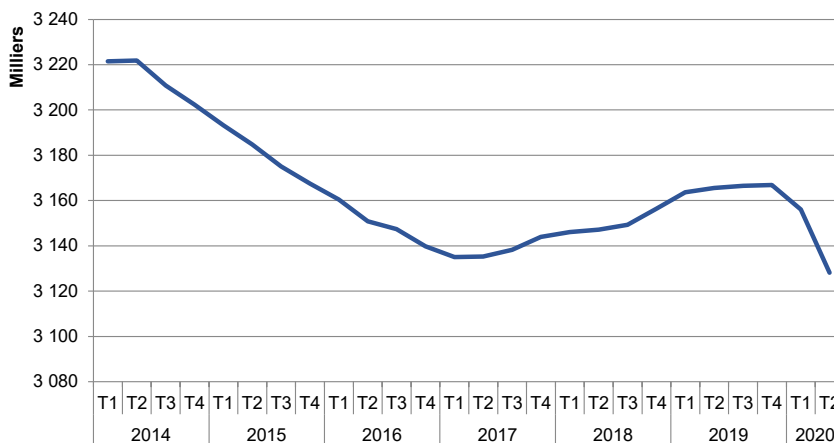
Dans un **contexte déjà difficile, marqué par les tensions commerciales avec les États-Unis** qui se sont répercutées sur le secteur des vins, du luxe et de l'aéronautique ; la crise a frappé durement l'un des principaux moteurs d'exportations de biens manufacturés en France, **la filière aéronautique**. En 2019, l'excédent du secteur aéronautique avait atteint une valeur record de 31 milliards d'euros et son poids au sein des échanges extérieurs progressait. En 2020, les exportations aéronautiques ont reculé de plus de 60 % au premier semestre, avant de récupérer à - 36 % au troisième trimestre. Le secteur est passé d'un solde d'échanges positif d'environ 4 milliards à fin 2019 à un solde négatif de plus de 3 milliards à la mi-2020. Les **exportations automobiles** ont également chuté de 60 % entre la fin 2019 et le premier semestre 2020, mais elles avaient quasiment retrouvé leur niveau ordinaire au troisième trimestre 2020.

Ensemble, **les secteurs aéronautique et automobile représentent plus d'un quart des exportations industrielles de la France**, loin devant le secteur de la chimie, de la métallurgie et des produits pharmaceutiques. Avec ces deux secteurs fortement touchés, **la balance des échanges extérieurs, qui creusera son déficit de près de 22 milliards, devrait contribuer à réduire le PIB de la France de l'ordre de 2 points en 2020**. Alors que se profile une nouvelle période d'incertitude économique, mais aussi d'incertitude politique avec l'échéance du Brexit et le changement de gouvernement américain, la France doit **veiller à ce que la crise n'accroisse pas sa dépendance aux importations et n'accélère pas la perte de parts de marchés à l'export**.

#### 4. L'emploi industriel renoue avec une tendance à la baisse

Enfin, la France semble **renouer avec la destruction d'emplois industriels et de capacités de production**. La dynamique positive enclenchée au cours des années précédentes, traduite par un solde positif d'ouvertures de sites industriels sur le territoire national et une stabilisation de l'emploi, risque d'être remise en cause par la récession.

### Evolution de l'emploi industriel en France (en milliers)



Source : Commission des affaires économiques, données INSEE

Selon l'Insee, **le solde d'emplois industriels de l'année 2020 serait de - 53 000 emplois**, soit une baisse de 1,5 %, alors que 12 000 emplois avaient été créés en 2019. Malgré le soutien offert par les mesures d'urgence, **la crise ramènerait donc l'emploi industriel à un bas historique**, réduisant à néant plusieurs années de hausse. Plusieurs grands groupes ont déjà annoncé des plans sociaux, comme Airbus, Daher, Renault, Valeo, Bridgestone, Nokia, ou encore Vallourec, anticipant la fin des mesures de soutien et une contraction de la demande.

Certes, les destructions d'emplois industriels ont été **plus faibles que dans d'autres secteurs économiques**, l'hébergement et la restauration ayant par exemple détruit dans le même temps

131 000 emplois, soit 11.3 % de leur masse salariale totale. Mais l'extinction des dispositifs d'aides pourrait placer l'industrie française dans une situation difficile, alors que **la France (13 %) se situe déjà loin derrière** l'Allemagne (21 %), l'Italie (20 %), ou l'Espagne (14 %) en termes de poids de l'emploi industriel dans l'économie. À terme, cette trajectoire peut **mettre en danger l'existence même de compétences industrielles** sur le territoire national, à l'heure où la crise a pourtant montré que la préservation de capacités est essentielle.

Plus largement, **la désindustrialisation de bassins d'emploi est lourde de conséquences pour les territoires**. Outre la destruction d'emplois, elle entraîne par ricochet une chute de l'attractivité, de la consommation, et donc de **l'activité d'autres secteurs** comme celui du commerce et de la construction ; mais réduit aussi les ressources fiscales des collectivités territoriales avec, à terme, un impact sur l'offre de service public. Dans les territoires à fort patrimoine industriel, a fortiori concentrés sur certains secteurs, cet impact emporte de graves **conséquences économiques, sociales et humaines** : la multiplication des plans sociaux et des fermetures de **sites de production aéronautique en Occitanie**, par exemple, pèsera fortement sur le territoire à court terme.

## **B. Mais la crise a aussi conduit à une prise de conscience nationale : la nécessité de repenser le rôle de l'industrie pour l'avenir**

La crise économique et sanitaire, inédite et soudaine, qui a frappé la France en 2020 semble avoir conduit à une **prise de conscience relative au rôle de l'industrie** dans la vie économique de la Nation.

D'abord, la rupture des chaînes d'approvisionnement mondiales, qui a conduit à des pénuries de principes actifs médicamenteux ou d'équipements de protection individuelle, ainsi que de certains intrants ou composants, a **mis en évidence le caractère essentiel des productions industrielles**. **La crise semble avoir élargi la notion de la souveraineté industrielle**, jusqu'ici réservée à la production de matériel de défense, d'agents biochimiques, de moyens de communication ou encore à l'approvisionnement en énergie ou en eau.

Le constat d'un **manque de capacité de production française – voire européenne – pour certains produits critiques pour l'économie et la société**, remet en cause les choix politiques opérés au cours des dernières décennies, qui ont permis – ou encouragé – la **délocalisation de nombre d'activités industrielles et le démantèlement de champions** français. Selon un rapport récent de France Stratégie, l'emploi des entreprises françaises à l'étranger représente aujourd'hui 62 % de leurs effectifs, contre 38 % en Allemagne ou 26 % en Italie. Ce même rapport met en évidence les conséquences de la désindustrialisation de la France, qui limite les gains de productivité de l'économie dans son ensemble, pèse sur la distribution des revenus, le volume d'emplois, la balance commerciale, et le développement technologique.

Ce n'est pas un hasard si les **appels à la « relocalisation »** de l'activité industrielle en France se sont multipliés depuis le début de l'année. **La notion recouvre en réalité plusieurs objectifs distincts**, allant d'une incertaine « rapatriation » d'activités déplacées à l'étranger par des groupes français, à la reconstruction de capacités nationales dans des secteurs stratégiques spécifiques, traduisant en fait une visée plus générale de réindustrialisation de l'économie française.

**La crise interroge aussi la structure et la composition même du tissu industriel**, marqué en France par une forte prévalence de petites et moyennes entreprises, et un socle d'ETI inférieur à celui qui existe en Allemagne par exemple. La politique industrielle doit **agir sur les déterminants de la croissance et du développement** des PME – accès aux marchés à l'export, croissance des fonds propres, investissement – et encourager la **structuration des filières**. Le dialogue renouvelé entre l'État et les filières, par le biais du Conseil national de l'Industrie, doit donner les impulsions à cette réorganisation et redynamisation du tissu industriel.



À la lumière de cette crise, le rapporteur appelle donc à **repenser une stratégie de souveraineté industrielle conquérante, visant à reconstruire un socle industriel national**. Cette reconstruction passera tout autant par la **transformation et modernisation** de l'existant, par la **réindustrialisation des territoires**, que par le soutien à **l'émergence de nouvelles filières** ou à la « relocalisation ». Une telle stratégie de souveraineté ne devra pas laisser de côté l'enjeu des **compétences**, cruciales pour la préservation et le développement des savoir-faire industriels.

**Dans la majorité des cas, l'échelle pertinente pour ces projets de reconquête industrielle sera celle de l'Europe, d'abord**, parce que les fonds nécessaires à l'établissement de filières nouvelles sont colossaux et ne pourront être mobilisés que de manière concertée par plusieurs États ; ensuite, parce que la compétitivité ne pourra être atteinte que par la **massification de la demande** sur l'ensemble du marché européen et un partage des tâches source d'économies d'échelle. En ce sens, les **projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) sont un outil prometteur** et pourront être mobilisés au-delà des seuls projets en matière de batteries automobile et d'hydrogène. **D'un point de vue plus stratégique, les pays européens partagent une vision de l'autonomie stratégique** renouvelée, dans un contexte international marqué par le regain de tensions commerciales et géopolitiques, en particulier vis-à-vis de la Chine et des États-Unis. La question de la capacité de production **d'équipements de télécommunications** par exemple, comme on l'a vu dans le cas de Huawei, est fortement liée aux enjeux de souveraineté technologique et numérique.

Déjà, **la crise semble avoir conduit à repenser le rôle de l'État et les outils à sa disposition** : il a mobilisé à grande échelle des outils de garantie et les prises de participation publiques directes ou indirectes, jusqu'ici très limitées. Il a également accru les aides incitatives visant à ce que les industriels dirigent leurs efforts de recherche et d'investissement – et les consommateurs leur pouvoir d'achat – vers des produits plus prometteurs au regard de la transition environnementale.

### **3. LE BUDGET POUR 2021 IDENTIFIE BIEN CERTAINS ENJEUX D'AVENIR, MAIS NE SOUTIENT PAS ASSEZ LE TISSU INDUSTRIEL À COURT TERME**

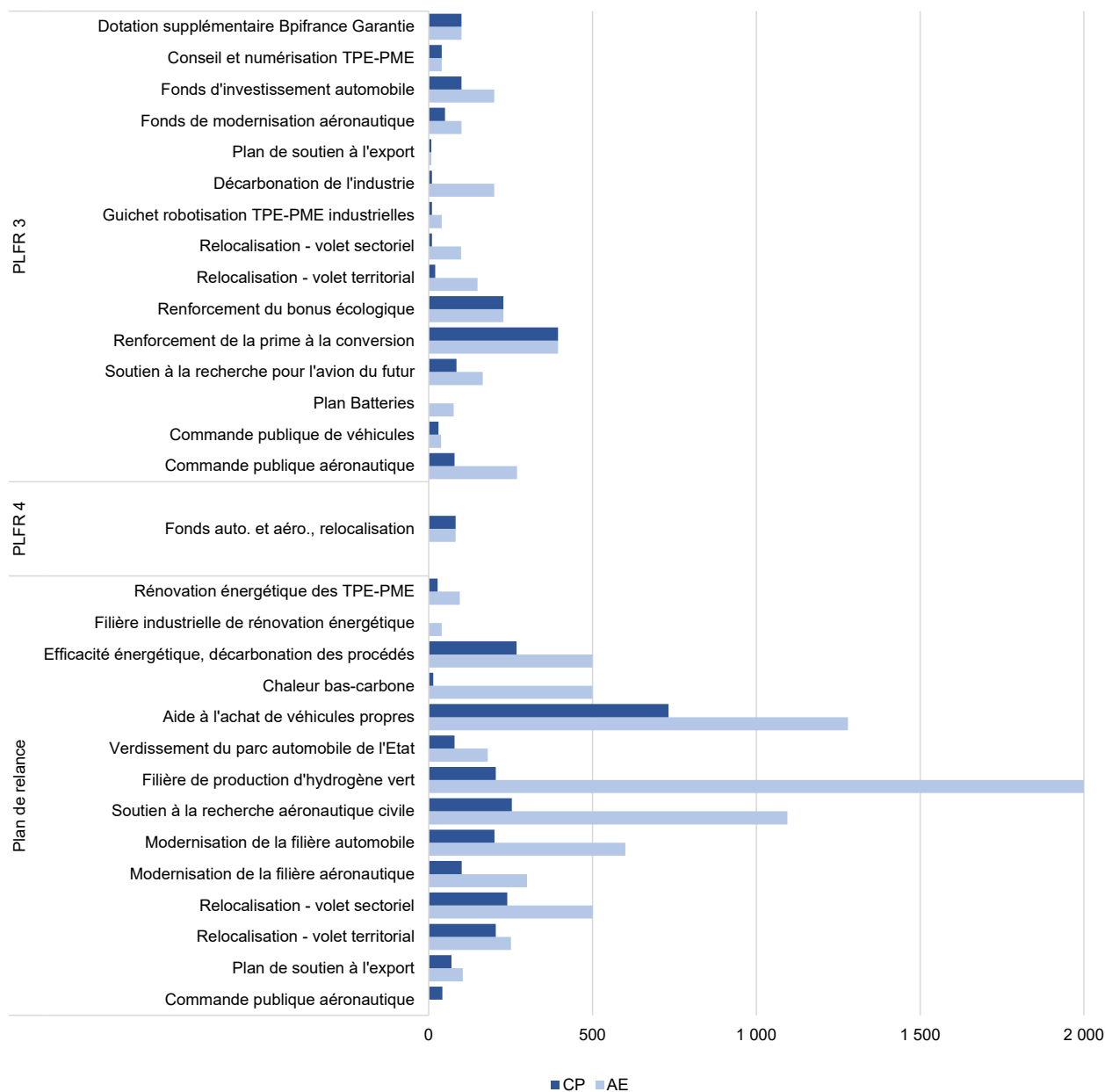
Alors même qu'elle remettait en lumière l'impératif de souveraineté industrielle, la crise a accru certaines fragilités structurelles de l'industrie française. Dans cette période charnière, il faut faire de la crise une opportunité de transformation. En ce sens, **le volet structurel du plan de relance semble, dans sa globalité, avoir bien identifié les principaux enjeux** et y consacrer des moyens conséquents. En revanche, **le volet conjoncturel pourrait être davantage renforcé, pour prévenir la transformation d'une crise de l'offre en crise de la demande, et éviter que les entreprises industrielles ne se retrouvent démunies face au « mur de la dette »**.

#### **A. Les efforts en matière de robotisation, de transition énergétique et de réindustrialisation sont bienvenus, mais doivent être renforcés**

**L'industrie a été l'un des premiers secteurs économiques à bénéficier rapidement de mesures de soutien spécifique**, et même des premières mesures de relance, dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Dans l'ensemble, ces financements visent trois objectifs : la modernisation de l'industrie, sa transition énergétique, et la réindustrialisation.

**Ces priorités identifient bien les principaux enjeux de la politique industrielle à moyen terme**, car elles reflètent les faiblesses structurelles des entreprises industrielles françaises. D'ailleurs, les premiers bilans relatifs aux dispositifs lancés à l'été dénotent déjà d'un important taux de recours. **L'effort de soutien devra toutefois être accentué en 2021, année qui sera déterminante pour la relance**.

## Crédits à destination de l'industrie en 2020 et 2021 (en millions d'euros)



Source : Commission des affaires économiques, données budgétaires

### 1. Des montants supplémentaires pour la modernisation des entreprises industrielles

Dès le printemps 2020, le Sénat avait identifié un **risque de chute de l'investissement des entreprises industrielles dans leur propre modernisation**, lié à la réduction des ressources disponibles et à l'incertitude économique. La cellule « Industrie » de la commission des affaires économiques avait en conséquence recommandé la pérennisation du suramortissement à la robotisation et à la numérisation des TPE et PME industrielles et l'instauration d'un crédit d'impôt équivalent pour les entreprises en difficulté.

Le Gouvernement a fait le choix de **transformer le dispositif de suramortissement**, qui s'éteindra à la fin de l'année 2020, en une **prime à l'investissement**. Un guichet a été mis en place en octobre, doté d'un budget de **40 millions d'euros** votés dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, qui soutiendra directement à hauteur de 40 % les achats

des TPE et PME en matière de robotisation, d'impression 3D, de *monitoring* ou encore de logiciels de production. Cette aide est une bonne chose, car elle permettra, tout comme le crédit d'impôt suggéré par la cellule, **un impact plus immédiat sur la trésorerie des entreprises, et donc sur leurs décisions d'investissement.**

En outre, les plans de soutien **automobile et aéronautique** ont prévu chacun des dispositifs spécifiques visant à soutenir l'investissement et la modernisation des entreprises du secteur. **Deux fonds ont été créés, dotés respectivement de 200 millions d'euros et de 100 millions d'euros** pour 2020, et de 600 et 300 millions additionnels en 2021-2023, ouverts par la mission « Plan de relance ». **110 bénéficiaires ont déjà été sélectionnés** pour recevoir environ 88,3 millions d'euros d'aides. Les projets portent par exemple sur la numérisation ou l'automatisation de sites, l'acquisition de nouvelles lignes de production, ou encore la diversification vers de nouveaux produits. Des **financements supplémentaires ont été ouverts dans le cadre de la 4<sup>e</sup> loi de finances rectificative**, afin d'abonder les fonds et de répondre à l'importante demande.

Le rapporteur note toutefois que **ces efforts devront être prolongés**. D'abord, l'émergence de projets nouveaux, en particulier dans les PME, nécessite du temps et des ressources ; le sentiment d'urgence ressenti depuis le début d'année n'a pas forcément permis à toutes les entreprises de prendre connaissance de ces dispositifs. Ensuite, **l'impact de la récession ne s'est pas encore pleinement fait sentir**, et certaines entreprises pourraient se manifester plus tardivement. Enfin, il convient d'offrir une **vraie visibilité sur les dispositifs d'aides**, nécessaires à leur bonne prise en main par les entreprises. L'extinction prévue du suramortissement, quelques années à peine après sa création, n'a pas permis de le faire assez bien connaître.

À ce titre, le rapporteur relève que si 900 millions d'euros supplémentaires sont bien prévus par la mission « Plan de relance » à compter de 2021 en autorisation d'engagement, seuls 220 millions d'euros en crédit de paiement sont désormais prévus pour 2021, soit à peine plus que ce qui sera nécessaire pour couvrir les autorisations déjà engagées en 2020 (au moins 150 millions d'euros). **La capacité à sélectionner et soutenir de nouveaux projets devrait donc être limitée en 2021, alors même que l'impératif de relance sera plus pressant** avec l'extinction probable des mesures de soutien d'urgence.

Enfin, les actions relatives à la modernisation de l'industrie française semblent **sous-estimer le potentiel de croissance et d'innovation offert par la 5G : aucune aide ne vise spécifiquement les applications industrielles** de cette technologie, alors que des pays comme la Chine et l'Allemagne s'engagent résolument dans l'intégration de la 5G dans les processus et produits industriels. L'Arcep avait lancé en 2019 un appel à projets, mais les 11 projets retenus visaient largement le consommateur (sites sportifs, gares...) et trop peu le secteur industriel. Dans le plan de relance, si la 5G semble faire l'objet de financements indirects au titre de la « relocalisation », elle ne bénéficie pas d'une enveloppe dédiée.

Or, le rapporteur rappelle qu'il s'agit d'un **enjeu central pour la compétitivité et l'innovation des entreprises**, tout retard en la matière risquant de peser durablement sur la performance industrielle de la France. Comme le rappelle un rapport récent de l'Alliance Industrie du Futur, la 5G facilitera la transition vers « **l'Industrie du Futur** », l'automatisation de certains procédés de production, et permettra de mieux traiter les données industrielles pour améliorer la traçabilité ou la maintenance. **Trop peu de projets sont nés en France** – on peut citer le projet « Symbiose » de Lacroix Electronics ou le réseau propre mis en place par Schneider Electric – alors que 2020 devait être l'année clef du déploiement de la 5G, par la mise aux enchères des fréquences et le début des applications industrielles.

Le rapporteur recommande donc de **créer, au sein de la mission « Plan de relance », une enveloppe spécifique dédiée aux applications industrielles de la 5G** – et ce, pas uniquement dans le cadre des appels à projets de « relocalisation ». Cette enveloppe pourrait, pour 2021, s'élever à 20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP.

## 2. Tous les leviers de transition énergétique doivent être mobilisés

L'effort budgétaire vis-à-vis des entreprises industrielles vise également à soutenir leur **transition énergétique**, sujet d'attention particulier de la commission des affaires économiques du Sénat qui y avait consacré son rapport pour avis budgétaire en 2019.

Le **renforcement du bonus écologique et de la prime à la conversion automobiles**, recommandés par la cellule « Industrie » en juin 2020, et adopté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, est **un pas dans le bon sens**. L'enveloppe de 623 millions d'euros en crédits de paiement pour 2020, complétée par 732 milliards d'euros pour 2021 dans la mission « Plan de relance », et en sus des financements habituels, participeront du soutien aux filières automobiles hybride et électrique et du verdissement du parc automobile.

Une enveloppe dédiée à la **décarbonation de l'industrie** a également été votée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative. À ces 200 millions d'euros en autorisations d'engagement s'ajoutera à partir de 2021 environ 1 milliard d'euros, porté par la mission « Plan de relance ». Les actions financées visent à soutenir l'efficacité énergétique et l'adaptation des procédés industriels, et la chaleur bas carbone de l'industrie. Si les montants consacrés semblent à la hauteur de l'importance de l'enjeu de la transition environnementale de l'industrie, **le rythme de décaissement apparaît toutefois insuffisant**. Seuls 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été débloqués en 2020, et environ 280 devraient l'être en 2021 dans le cadre de la relance, **c'est-à-dire moins d'un quart des autorisations totales d'engagement**.

Enfin, le plan de relance aborde également **la transition énergétique de l'industrie via le prisme de la rénovation des locaux des TPE et PME**. 95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27 millions en crédits de paiement pour 2021 sont prévus dans le cadre de la mission « Plan de relance ». Cette enveloppe paraissant largement insuffisante pour répondre à la demande, la création d'un **crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des PME**, notamment industrielles, doit être saluée. Le rapporteur note toutefois qu'un tel crédit d'impôt **avait déjà été proposé par la commission des affaires économiques** dans le cadre de la loi de finances pour 2020 et de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, mais avait reçu un avis négatif du Gouvernement. Il est **dommage qu'un retard de six mois ait été pris dans le déploiement de cette mesure** qui bénéficie autant à la transition environnementale, qu'aux secteurs de l'industrie et du bâtiment. En outre, il serait souhaitable que ce crédit d'impôt **inclue également les dépenses d'audit énergétique**, souvent préalable nécessaire à toute rénovation énergétique, et qui permet aux PME de disposer de l'expertise indispensable pour conduire leur projet.

La commission des affaires économiques du Sénat avait également proposé que ce crédit d'impôt au « verdissement » des TPE et PME industrielles inclue les dépenses visant à **développer l'écoconception des produits et à réduire les déchets des procédés industriels**. Il s'agit d'un levier important d'économie de ressources et de transition environnementale, de surcroît à l'heure où la loi impose de nouvelles obligations relatives, par exemple, à l'utilisation de plastique.

Or, **les aides portées par la mission « Plan de relance » relatives à l'économie circulaire seront majoritairement engagées à partir de 2022** : seuls 84 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2021 sur une enveloppe totale de 500 millions d'euros. Afin d'accélérer la transition environnementale de l'industrie, non seulement par la rénovation énergétique des locaux, mais aussi par l'évolution des procédés eux-mêmes, le rapporteur propose de **renforcer à hauteur de 50 millions d'euros en crédits de paiement les aides publiques visant à développer l'écoconception et à réduire les déchets industriels**. Plutôt que des appels à projets pilotés par l'Ademe, il invite le Gouvernement à mettre en place un système de guichet, sur le modèle de l'aide à l'investissement dans la robotisation et la digitalisation créée cette année.

Si la transition énergétique de l'industrie fait l'objet d'un effort particulier au sein du plan de relance, **la performance globale du modèle énergétique français dépendra avant tout de la production d'énergie à faibles émissions et renouvelable**. Si les énergies renouvelables

bénéficient à juste titre d'aides publiques conséquentes, portées par la programmation pluriannuelle de l'énergie, et d'un régime fiscal avantageux, le rapporteur appelle à ne pas sous-estimer l'importance de la **filière nucléaire française**, qui contribue à l'équilibre environnemental du mix énergétique du pays. Or, la filière ne fait l'objet que d'investissements limités dans le cadre du plan de relance, représentant environ 200 millions d'euros dont 150 en 2021. 5 millions d'euros sont également prévus pour le renouvellement des **barrages**. Ces deux secteurs souffrent depuis plusieurs années de sous-investissement. **Il ne faut pourtant pas sous-estimer l'importance de ces infrastructures essentielles, qui, en assurant la production d'énergie propre et à bas coût, contribuent à la compétitivité de l'industrie et ainsi au maintien sur le territoire d'emplois qualifiés et non délocalisables.**

### 3. Réindustrialisation et relocalisation : une stratégie claire doit être définie

En réaction au constat de perte de capacités industrielles essentielles, le Gouvernement a annoncé lancer de nouvelles actions visant à **encourager la « (re)localisation »** d'entreprises industrielles sur le territoire français. Près de 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et un peu moins d'une centaine de millions d'euros en crédit de paiement, ont été mobilisés dès 2020 pour favoriser **l'implantation de nouvelles activités industrielles sur le territoire français**. Ces crédits seront **complétés dans le cadre du plan de relance** par une enveloppe d'environ 700 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP. Selon les indicateurs, en 2021, le Gouvernement cible ainsi le maintien ou la création de 33 300 emplois grâce à ces financements.

Dans le cadre d'appels à projets sectoriels, **31 premiers projets ont été sélectionnés**, bénéficiant d'une subvention pouvant aller jusqu'à 50 % du coût total, pour un coût pour l'État de **140 millions d'euros**. Les lauréats portent sur la fabrication de principes actifs médicamenteux, de microLED ou encore de protéines synthétiques.

**Le dispositif s'appuie sur une double typologie** : une première enveloppe est consacrée à des projets de **« relocalisation stratégique »**, **concentrée sur quelques secteurs** comme les industries de santé, les intrants industriels, l'électronique, ou encore les applications industrielles de la 5G ; et est complétée par une seconde enveloppe de **relocalisation « dans les territoires »**, qui est en réalité un abondement des financements des projets du programme « Territoire d'industrie ».

Si le dialogue avec les élus locaux dans l'octroi de ces aides est une bonne chose, le rapporteur **appelle à veiller à la bonne prise en compte de tous les territoires** : la logique géographique de « Territoires d'Industrie » a pu conduire à laisser de côté certaines zones d'activité, ciblage qui ne se justifie pas au moment de la relance. En matière de ciblage thématique, l'identification de filières prioritaires semble en effet souhaitable.

En outre, **la distinction entre une enveloppe « sectorielle » et une enveloppe « territoriale » ne semble pas être de nature à garantir la cohérence stratégique** des investissements. Le Gouvernement devrait s'appuyer sur une **véritable feuille de route de la réindustrialisation stratégique, définie conjointement avec les filières industrielles**, par exemple au sein du Conseil national de l'Industrie, afin de cibler les technologies et les activités les plus pertinentes. Ces grandes orientations nationales pourraient ensuite être déclinées au niveau territorial, en dialogue avec les Régions.

Le rapporteur estime d'ailleurs que les orientations mêmes de la stratégie de relocalisation industrielle mériteraient de faire **l'objet d'un débat au sein du Parlement**, plutôt que d'être fixées dans le cadre de cahiers des charges à la main des administrations centrales. Elles relèvent en effet de la stratégie industrielle. Des aides d'une telle ampleur à l'implantation industrielle, sans contreparties particulières, ne se justifient que par l'objectif d'établir un socle industriel stratégique, mais devront **faire l'objet d'une évaluation renforcée, afin d'estimer leur impact sur l'emploi, sur les capacités de production, et leur pérennité.**

## B. Un impératif commun d'accompagnement et de suivi

### 1. Le bon accès aux dispositifs d'aides devra faire l'objet d'un suivi spécifique

Si les montants très importants prévus en 2020 et 2021 pour soutenir la transformation de l'industrie – modernisation, transition écologie et réindustrialisation – répondent à un besoin évident, **ils ne pourront atteindre leur pleine efficacité qu'avec un accompagnement et un suivi adapté.**

En effet, **le choix du Gouvernement de recourir à de nombreux appels à projets** risque de bénéficier en majorité à des grands groupes industriels, aux projets déjà mûrs, et disposant des ressources nécessaires à la constitution de dossiers. Il est à craindre que **les plus petites entreprises restent à l'écart de ces dispositifs**, faute d'accompagnement adapté. Suite aux signalements d'organisations représentatives, le Gouvernement a déjà modifié l'un des dispositifs, relatif à la décarbonation de l'industrie.

En dépit du fort besoin d'accompagnement, le budget pour 2021 ne prévoit **pas de budget qui y soit spécifiquement dédié.** Les chambres de commerce et d'industrie ont obtenu le gel, pour 2021, de la baisse de leurs ressources affectées, mais celle-ci se poursuivra dès l'année suivante. **Les réseaux consulaires** jouent pourtant un rôle central dans la sensibilisation des entreprises des territoires aux dispositifs d'aides existants, et dans la détection des difficultés sur le terrain.

**La territorialisation du plan de relance**, annoncée par le Gouvernement, mais qui semble tarder à se mettre en place, devra prendre en compte ce besoin d'accompagnement. La plupart des dispositifs de France Relance seront pilotés par les préfets, mais **les services déconcentrés ont vu leurs effectifs fortement se réduire** au cours des dernières années. Lors des premiers mois de mise en œuvre du plan de relance territorialisé, **le bon accès des entreprises** aux dispositifs devra donc faire l'objet d'un suivi et d'une attention toute particulière.

### 2. L'État doit mettre en place des indicateurs de performance précis et publics

**L'enjeu de suivi et d'évaluation de l'efficacité des mesures** sera également central. L'ampleur des montants en jeu est colossale : depuis mars 2020, et en incluant les montants du plan de relance, ce sont près de **10 milliards d'euros** qui ont été mobilisés directement au profit de l'industrie. À titre de comparaison, l'ensemble des actions relatives à l'industrie portées par la mission « Économie » s'élevaient en 2019 à 470 millions d'euros environ.

La bonne gestion des dépenses publiques et la responsabilité démocratique exigent la mise en place d'un suivi et d'une évaluation appropriés **de la manière dont ces crédits auront été dépensés, et de l'atteinte des objectifs annoncés.** Le rapporteur constate à ce titre la **pauvreté des indicateurs prévus par le Gouvernement** : au sein de la mission « Plan de relance », le premier indicateur de performance des crédits portés par la mission est le taux de consommation de ces crédits, le Gouvernement indiquant que l'objectif est d'atteindre un engagement intégral. Si un indicateur relatif à l'emploi créé ou sauvegardé grâce aux mesures de relocalisation est bien listé, on mesure la difficulté d'obtenir des estimations précises de ces chiffres en l'absence de contrefactuel.

**Le rapporteur préconise donc la mise en place d'indicateurs précis, publics, et déclinés à l'échelle de chaque action de la mission « Plan de relance »**, incluant non seulement les performances en matière de compétitivité et de solidité financière, mais aussi en matière d'emploi et de caractéristiques environnementales. **Le Parlement**, chargé du contrôle de l'action du Gouvernement et du budget, devra être associé à ce suivi.

## C. D'importantes carences à court terme : le soutien à la demande et l'enjeu du « mur de la dette »

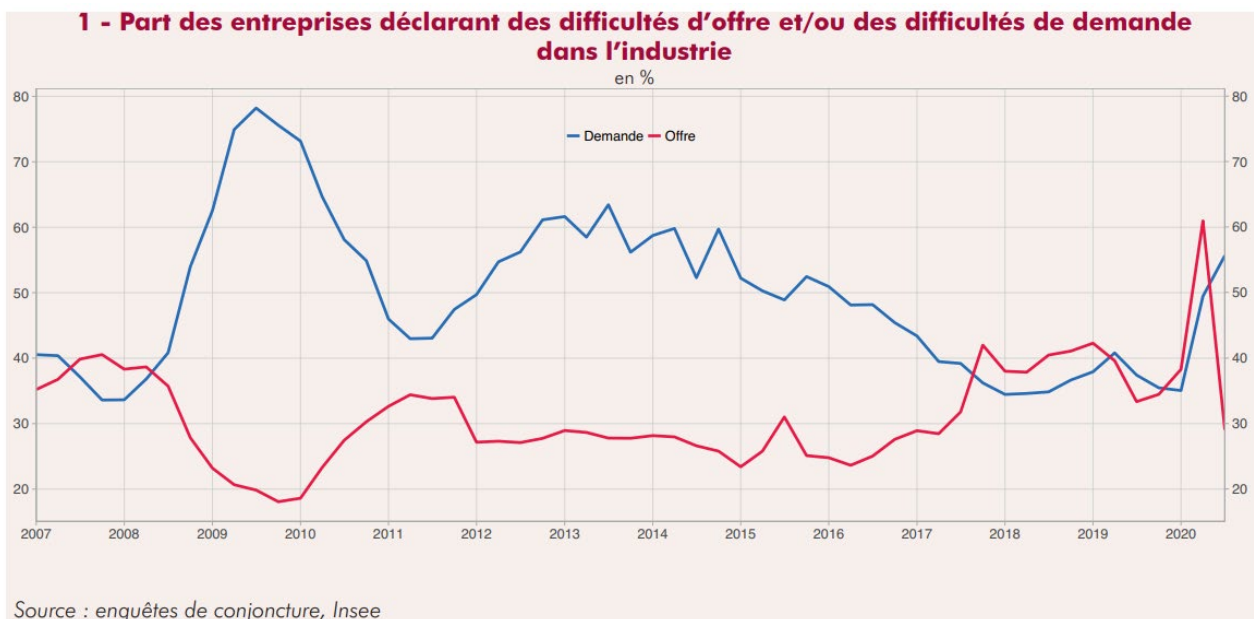
Si les efforts de transformation de long terme de l'industrie vont dans le bon sens, il semble toutefois que **le budget présente d'importantes carences à court terme**.

### 1. Un soutien plus conséquent à la demande sera nécessaire

D'abord, **une grande partie des financements de soutien et de relance ont été orientés vers les filières automobiles et aéronautiques**, figurant parmi les secteurs les plus frappés par la chute d'activité de l'année 2020. Si cette priorisation s'explique facilement au regard de leur poids pour l'économie et la balance commerciale française, elle ne doit pas faire oublier que la quasi-totalité des secteurs industriels ont été fragilisés par la crise.

Or, dans ces autres secteurs, tel celui des biens d'équipements, qui n'ont pas fait l'objet d'un soutien spécifique, **le retournement durable de la conjoncture économique pourrait faire d'importants dégâts**. Tandis que le secteur automobile a profité du renforcement des primes à l'achat, et le secteur aéronautique de commandes d'hélicoptères, le soutien à la demande paraît insuffisamment mobilisé vis-à-vis des autres secteurs industriels.

**D'ailleurs, les indicateurs suggèrent déjà que la crise de l'offre serait en passe de se transformer en crise de la demande**. Les chefs d'établissement déclarent, à la fin d'année 2020, rencontrer davantage de difficultés d'offre que de demande, et les **commandes en provenance de l'étranger restent à un niveau sensiblement plus bas que leur niveau d'avant-crise** selon l'Insee. En dépit du relatif rebond à l'été, les perspectives à l'export restent donc incertaines.



Source : Enquête de conjoncture de l'INSEE, juillet 2020

**Afin d'agir rapidement sur la demande**, plusieurs leviers existent. D'abord, la demande de produits industriels dépend fortement de l'activité des autres secteurs économiques, tels que la construction par exemple. Si le plan de relance fait une place importante à la rénovation énergétique, **la construction** neuve figure parmi les grands oubliés. Une reprise rapide du secteur de la construction, à la faveur d'un soutien à la demande, permettrait d'accroître les commandes enregistrées par le secteur industriel, par exemple dans le secteur métallurgique.

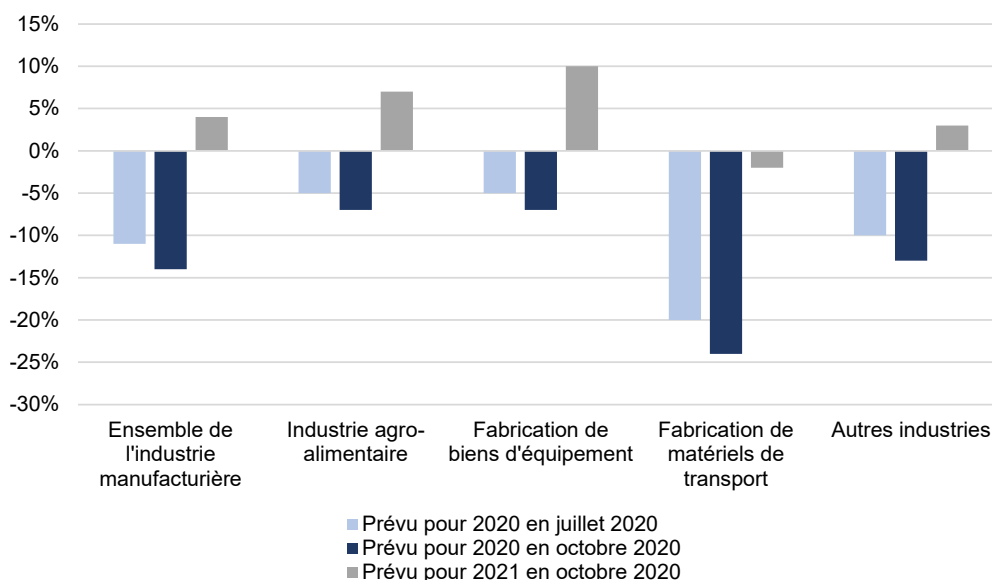
Plus généralement, la succession des confinements et la fermeture administrative des commerces et des distributeurs continueront de peser sur l'ensemble de l'économie française. **À défaut de réouverture des lieux de vente, les industriels producteurs de produits cosmétiques, de produits d'ameublement, de textile, ou encore de véhicules ne pourront pas renouer rapidement avec l'activité.** Par ricochet, tous les secteurs industriels de l'amont – chimie, métallurgie – subiront aussi le ralentissement. Il est d'autant plus nécessaire de relancer la consommation que **les Français ont accumulé une épargne forcée estimée à 75 milliards d'euros** depuis le début de la crise sanitaire, qui représente **près de trois fois le montant global des aides budgétaires de relance en 2021.**

Enfin, le **levier de la commande publique** gagnerait à être davantage mobilisé, alors que son cadre juridique a fait l'objet de plusieurs évolutions récentes, visant à intégrer certains critères environnementaux, ou plus récemment lors de la crise, à relever les seuils. Les secteurs automobile et aéronautique devraient en bénéficier dans le cadre du plan de relance ; mais son utilisation pourrait être étendue afin d'offrir un stimulus budgétaire à d'autres secteurs. Par exemple, **les collectivités locales**, qui représentent près de 60 % de la commande publique en France, pourraient offrir d'importants débouchés en matière de restauration collective, de construction d'infrastructures et de bâtiments, ou encore pour l'achat de matériel informatique produit en France. **Ce constat renvoie néanmoins aussi à la faiblesse du soutien à l'investissement des collectivités dans le budget pour 2021**, celles-ci ne recevant qu'une faible partie des financements du plan de relance. Le cadre européen reste en outre très contraignant, limitant fortement le type de critères pouvant être utilisé dans les appels d'offre.

## 2. Une réponse insuffisante au « mur de la dette » et à la chute de l'investissement

Si le plan de relance fait de la transformation à long terme de l'industrie l'une de ses priorités, il semble qu'il **sous-estime toutefois la hauteur du « mur de la dette »** qui se profile.

### Prévisions d'évolution de l'investissement industriel en 2020 et 2021



Source : Commission des affaires économiques, données Insee



Comme on l'a vu plus haut, l'encours de **crédit total des entreprises industrielles s'est accru de près de 13 % en 2020, c'est-à-dire d'environ 20 milliards** d'euros. À titre de comparaison, le financement de **l'ensemble des mesures de la mission « Plan de relance » en 2021 atteint 22 milliards d'euros**. Certes, la quasi-totalité de cet endettement nouveau relève de prêts garantis par l'État, octroyés à taux relativement faibles par les banques ; mais le ratio d'endettement, déjà parmi les plus élevés de l'OCDE, pèse sur les bilans des entreprises françaises. **Il obère leur capacité d'investissement**, aussi bien dans la modernisation de l'outil industriel, que dans l'innovation des produits, l'expansion de l'activité ou la transition énergétique.

Le budget pour 2021 prévoit certes des incitations à investir, par le biais de guichets de subventions ou de co-financement. **Mais ces mesures incitatives pourraient ne pas suffire en cas de dégradation durable de la conjoncture économique et de la demande mondiale**. Entre juillet et octobre 2020, **les prévisions d'investissement industriel ont continué à se dégrader**, passant de -11 % à -14 % sur l'année. Dans le secteur des matériels de transport, l'investissement devrait même continuer à se dégrader en 2021.

**De nouveaux investissements, même aidés, nécessiteront de nouveaux encours de crédits**, auxquels les banques pourraient se montrer plus réticentes après l'échéance des prêts garantis. Surtout, comme l'avait souligné le Sénat dès le printemps, **la faiblesse des fonds propres représentera le principal obstacle à la reprise de l'investissement**, car elle ne permet pas de supporter un accroissement trop important du ratio de dette.

En réponse, **le Gouvernement présente la baisse des impôts de production comme une composante du plan « France relance »** qui permettra la consolidation des entreprises françaises frappées par la crise. **S'il s'agit là d'une mesure indéniable de compétitivité**, demandée de longue date par les entreprises industrielles, **son impact réel en matière de consolidation ou de relance n'est pas démontré**. L'allègement de la fiscalité de production renforcera certes la trésorerie des entreprises industrielles, mais, à défaut de contrepartie, il n'est **pas certain que les sommes ainsi rendues disponibles soient utilisées pour renforcer les fonds propres des entreprises ou pour soutenir l'investissement**. Il n'est pas non plus certain que les éventuels investissements qui en découleraient répondent à la logique de transition écologique, alors que le faible prix du carbone n'est aujourd'hui pas incitatif.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit également que **l'État accorde sa garantie à des prêts participatifs à destination des PME et ETI françaises**, par lesquels des investisseurs privés investissent sur une durée de 8 ans environ pour augmenter les fonds propres d'établissements, sans toutefois venir bouleverser la gouvernance. Pour les entreprises, les prêts participatifs ne seront pas considérés comme de la dette, ce qui devrait leur permettre de continuer à investir.

Si cette mesure offre effectivement une première solution, elle ne paraît pas suffisante. D'abord, **l'encours total garanti ne pourra excéder 20 milliards d'euros de prêts participatifs, montant qui paraît très faible** au vu de l'enjeu et du large champ économique couvert. Le rapporteur estime que **ce montant devrait être au moins doublé**. Ensuite, le déploiement effectif de ces renforcements de fonds propres dépendra de la manière dont les investisseurs privés – notamment les fonds d'investissement – s'en saisiront. **Dans un contexte économique incertain, peut-être une intervention publique directe, plutôt qu'indirecte par le biais de la garantie, serait-elle plus efficace**. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue dans le cas des filières automobile et aéronautique, par le biais de fonds d'investissement en fonds propres, faisant intervenir l'État aux côtés des collectivités territoriales et des grands donneurs d'ordres.

**D'autres solutions visant à cantonner la dette supplémentaire contractée lors de la crise économique et sanitaire mériteraient d'être mises à l'étude**, en lien avec l'Union européenne, car elles pourraient nécessiter que certaines des règles relatives aux aides d'État évoluent. Par exemple, une partie de cette dette pourrait être reprise dans un fonds public, qui porterait son étalement dans le temps. Une autre proposition serait de **mettre en place un PGE de « relais »**

ou de « consolidation », au remboursement plus étalé, afin d'alléger le poids immédiat de la dette pour les entreprises françaises et d'assurer la continuité de l'offre de crédit.

Alors que l'échéance de remboursement des PGE approche – même si l'amortissement peut être étalé – la question du ratio d'endettement et de la **soutenabilité de la dette au regard de la faiblesse des fonds propres** se fera plus pressante avec, à la clef, la survie d'établissements viables mais à la capacité d'investissement réduite.

Pour conclure, si le budget pour 2021 et le plan de relance identifient correctement les grands enjeux de modernisation, de transition environnementale et de réindustrialisation, ils semblent toutefois sous-estimer la hauteur du « mur de la dette » auquel les entreprises font face, à un moment où la priorité doit être l'investissement. **Les efforts importants réalisés pour la transformation à long terme de l'industrie, dans l'optique de la « France de 2030 », ne doivent toutefois pas conduire à négliger l'impératif de relance et de consolidation** du tissu productif dans les mois à venir.



**Sophie Primas**

Présidente de la commission  
Sénateur  
(*Les Républicains*)  
des Yvelines



**Franck Montaugé**

Rapporteur  
Sénateur  
(*Socialiste, écologiste et  
républicain*)  
du Gers

COMMISSION DES  
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>