

...le rapport d'information

CINQ PLANS POUR RECONSTRUIRE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE

La commission des affaires économiques a adopté le 6 juillet le rapport présenté par Mme Sophie Primas, Mme Amel Gacquerre et M. Franck Montaugé en conclusion de leur mission d'information relative à la souveraineté économique de la France.

1. UN CONSTAT ALARMANT : UNE PERTE DE SOUVERAINETÉ BIEN PLUS PROFONDE QUE NE L'ADMET LE GOUVERNEMENT

Entre 2020 et 2022, les conséquences concrètes de la crise liée à la pandémie de Covid-19, aux tensions sur les matières premières et au conflit russo-ukrainien ont **choqué les Français et pris de court le Gouvernement. Pour beaucoup, elles ont été le révélateur des faiblesses de l'économie française**, comme découvertes soudainement à l'occasion de ces chocs majeurs. Nos dépendances en matière de masques et de paracétamol en furent les illustrations les plus flagrantes.

Pourtant, au cours de la quarantaine d'auditions qu'ils ont menées auprès d'acteurs économiques, de décideurs politiques, de chercheurs et de régulateurs, **les rapporteurs de la commission établissent deux constats alarmants :**

1. D'abord, les pénuries de produits de santé et de matières premières ne sont que la partie émergée d'un immense iceberg.

Dans les faits, la perte de souveraineté économique progressive de notre pays depuis les années 1980, a fortiori au cours des années récentes, est bien plus transversale et bien plus profonde qu'on ne le soupçonne.

Elle frappe l'ensemble des secteurs (agriculture, industrie, numérique, énergie) et des thématiques (échanges internationaux, gouvernance des entreprises, données, communications, compétences) étudiés, **dans des proportions rarement soulignées par les travaux préexistants consultés par les rapporteurs.**

2. Surtout, nombre de **ces dépendances et fragilités étaient connues ou dénoncées de longue date, mais se sont renforcées à la faveur de la naïveté, ou pis, de l'inaction des pouvoirs publics.**

En matière d'importations alimentaires, de métaux précieux, de principes actifs pharmaceutiques ou d'infrastructures numériques, ce « laissez-faire » a conduit à une situation critique de grande vulnérabilité, et à une **forme de captivité de nos politiques économiques**, vis-à-vis d'importations désormais incontournables et d'États ou entreprises étrangers aux intérêts plus ou moins alignés avec les nôtres.

Les **maigres annonces** des récents « Plan de relance », « Plan de résilience » ou « France 2030 » ne concernent qu'un nombre réduit d'actions, et **relèvent plutôt d'un affichage politique à la faveur du regain d'intérêt pour la souveraineté, que de mesures structurantes nécessaires à un véritable changement de cap.**

2. CINQ PLANS THÉMATIQUES CONCRETS POUR RECONSTRUIRE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE ET DE L'EUROPE

Pour s'attacher à reconstruire enfin la souveraineté de la France et initier une politique ambitieuse de reconquête économique, **les rapporteurs présentent à l'issue de leurs travaux cinq plans de souveraineté thématiques.**

Chacun de ces plans est issu d'un diagnostic approfondi de l'état de nos dépendances, de nos forces et de nos faiblesses, qui s'appuie sur des chiffres inédits et des témoignages concrets d'acteurs économiques, relatés dans le rapport. Les rapporteurs ont identifié **cinq thématiques principales**, couvrant l'ensemble des secteurs économiques :

1. L'approvisionnement en intrants

Notre industrie comme notre agriculture sont fortement **dépendantes d'importations** critiques, telles que les protéines végétales destinées à l'alimentation animale, les métaux critiques ou certaines substances chimiques. Alors que les **grandes transitions** - énergétique, numérique et écologique - **vont fortement accroître nos besoins en ressources**, la sécurisation de notre accès à ces intrants est un enjeu majeur.

2. Les infrastructures énergétiques et numériques

Elles sont essentielles pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises françaises. La **décarbonation** de notre économie – facteur d'indépendance vis-à-vis des énergies fossiles - génère un besoin important en installations de **stockage de l'énergie**, et rend plus pressant le développement de la filière **nucléaire**. Pour les **réseaux de télécommunication** – terrestres comme maritimes -, un investissement colossal est nécessaire pour venir soutenir la croissance des usages : il doit être partagé de manière plus équitable entre pouvoirs publics et acteurs privés, tout en assurant l'indépendance de ces infrastructures critiques vis-à-vis des grandes entreprises du numérique.

3. Les compétences et métiers de demain

La reconfiguration de notre économie, pour répondre aux défis numériques et environnementaux, génère de nouvelles activités et de **nouveaux besoins en compétences**. Pourtant, les difficultés de recrutement s'accroissent dans de nombreux secteurs, l'offre de formation à certains métiers se raréfie et le **renouvellement des générations** fait craindre une **perte de savoir-faire** qui mettrait en danger notre souveraineté numérique, industrielle et alimentaire.

4. La politique commerciale

Elle est clef pour **assurer l'équilibre entre souveraineté et ouverture au monde**. Elle est aujourd'hui **affaiblie** par le manque de réciprocité de nos échanges, la dégradation de notre empreinte carbone globale en dépit de nos efforts de décarbonation au sein de l'UE et un déficit de transparence et d'évaluation qui accroît la défiance des acteurs économiques.

5. La protection de nos entreprises

Elle est un impératif dans un contexte de **compétition internationale accrue**. Les mesures **extraterritoriales** nous privent d'opportunités de croissance et de développement tandis que les **acquisitions prédatrices** d'entreprises stratégiques ou les subventions étrangères obèrent notre capacité d'innovation et menacent les activités essentielles de la Nation. Il faut muscler les mécanismes défensifs de la France et de l'Europe, et **renforcer l'ancrage territorial de notre tissu productif**.

Réaffirmant l'engagement de la commission en faveur d'une économie ouverte, orientée vers l'innovation, la reconstruction de capacités stratégiques et l'ancrage dans les territoires, **chaque plan formule une dizaine de mesures concrètes.**

Ces feuilles de route peuvent être mises en œuvre au plus vite au niveau national ou européen pour sortir enfin de cette dépendance lourde de conséquences et redonner au pays la capacité de déterminer son avenir.

1 Plan de souveraineté de l'approvisionnement



40% des intrants de l'industrie française sont importés, contre 29% il y a 20 ans

L'UE est en situation de dépendance sur environ 6% des produits qu'elle importe

80% des principes actifs utilisés en France proviennent de Chine et d'Inde

La France dépend à 100% de la Chine pour les terres rares, à 80% de l'Amérique du Sud pour le lithium et à 70% de l'Afrique pour le cobalt

En moyenne, les Français consomment l'équivalent d'une journée et demie de repas constitués d'aliments importés par semaine

L'agriculture et l'agroalimentaire français dépendant à 52% et 40% environ d'importations

- **Cartographier l'intégralité des dépendances réelles** de l'économie française en matière d'approvisionnement en intrants industriels critiques, en lien avec les filières et l'Union européenne et en améliorant la **connaissance des flux d'échange**
- Encourager, en lien avec les filières industrielles, des **politiques d'achats coordonnés** des entreprises en matière d'intrants en tension ou critiques, par exemple via des centrales d'achats, des contrats de long-terme ou la diversification des fournisseurs
- **Alléger la fiscalité des stocks** pour faciliter la constitution de stocks d'intrants stratégiques industriels. En matière alimentaire, anticiper et prévenir les crises d'approvisionnement en veillant à la constitution de **stocks stratégiques agricoles**
- Soutenir les **prises de participation des entreprises françaises dans des fournisseurs critiques**, lorsque ceux-ci sont basés à l'étranger, par le biais de fonds ou de garanties publics
- Fixer des **objectifs de production nationale et de réduction de la dépendance** sur certains intrants stratégiques. **Améliorer le ciblage et le pilotage des aides à la "relocalisation"** et à l'investissement dans ces filières. En matière agricole, accentuer les aides aux secteurs les plus critiques, comme les **protéines végétales et les engrais**
- Encourager l'émergence de filières industrielles européennes innovantes en **assouplissant et développant les PIIEC** mis en œuvre à l'échelle européenne
- Actualiser et étendre l'**inventaire des ressources minières de notre sous-sol**, en vue de restaurer une capacité de production et de transformation nationales durables de métaux critiques pour la transition énergétique, et développer l'effort de recherche et d'innovation dans la **filière minière**
- Accélérer la **délivrance de permis** d'exploration et d'exploitation minières, tout en promouvant une **approche durable de la mine** dans la réforme du code minier et dans la « taxonomie » verte européenne
- Développer le **soutien au recyclage** des métaux critiques comme des biens industriels, pour réduire la dépendance aux importations et utiliser plus efficacement les ressources
- **Repenser la stratégie européenne « De la Ferme à la Fourchette »**, pour assurer à la fois la souveraineté alimentaire et la production durable
- Renforcer dans l'étiquetage la **transparence sur l'origine** des produits agricoles et alimentaires

2 Plan de souveraineté des infrastructures énergétiques et numériques



On dénombre 78 jours d'importation d'électricité en 2021, contre 43 en 2020 et 25 en 2019

La France dispose d'un stock de 3 591 GWh pour le stockage hydraulique, contre seulement 236 MW pour le stockage par batterie

- Mettre en place un plan d'urgence pour **assurer la fourniture d'électricité** dont la France a besoin à court terme en répondant aux difficultés du parc nucléaire, en soutenant le système électrique dans son ensemble et en atténuant les effets de la crise gazière
- **S'affranchir de la limitation a priori** de la production d'énergie nucléaire à 50% d'ici 2035 pour **donner un cap clair à la filière nucléaire** et répondre aux besoins croissants en électricité
- Sécuriser le **financement de la filière nucléaire** sur le long terme en vue de la création de nouveaux réacteurs et du soutien à la R&D, tout en limitant l'impact financier pour les consommateurs et les fournisseurs d'électricité. **Intégrer pleinement l'énergie nucléaire à la « taxonomie verte »** européenne. Mobiliser les financements publics et privés relatifs à la fermeture du cycle du combustible

263 MW de capacité de stockage non-hydraulique en France, contre 900 MW au Royaume-Uni

50 % du trafic Internet constaté en France provient de seulement 5 entreprises étrangères

La France détient aujourd'hui 0 câble sous-marin, alors que près de 99% du trafic Internet mondial y transite

- Consolider le **cadre juridique du stockage de l'énergie** et l'intégrer pleinement à la planification énergétique au cours des prochaines années. Renforcer les dispositifs de **soutien public au stockage** de l'énergie
- **Accélérer le déploiement des énergies renouvelables** par la fixation d'objectifs plus ambitieux en matière d'hydroélectricité, de biogaz ou de biocarburants ; la simplification des normes en association avec les élus locaux ; et un soutien financier et fiscal accru
- Instaurer une **contribution des grandes plateformes numériques au financement des réseaux** de télécom, qui en sont aujourd'hui dispensées
- Préparer l'établissement d'un **réseau indépendant de câbles sous-marins** de télécommunications reliant entre eux les pays de l'Union européenne, afin de garantir la résilience de nos communications. Poursuivre l'œuvre de **simplification administrative** et urbanistique en faveur de la **pose de câbles** sous-marins, en particulier dans les territoires ultra-marins
- **Rendre obligatoire la localisation sur le sol de l'Union européenne** de l'hébergement des **données personnelles** des citoyens et des entreprises européennes

3 Plan de souveraineté des métiers et des compétences



Plus d'un employé sur trois de l'industrie sera parti à la retraite d'ici 2030

L'industrie comptabilise 50% des métiers en tension, alors qu'elle ne représente que 13% des emplois de l'économie française

Entre 2000 et 2018, les effectifs des lycées techniques ont baissé de 8%

Le financement de l'apprentissage est déficitaire de 3,5 Md€ en 2021

70% des parts de marché du cloud détenus par trois acteurs américains

- Faire entrer l'industrie dans les écoles, et les écoles dans l'industrie pour **retisser le lien entre la jeunesse et l'industrie** française, en encourageant l'organisation de visites scolaires ou de stages en entreprise dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire
- **Repenser les filières et les diplômes de demain**, pour combler les carences sur certaines formations initiales nécessaires à l'industrie électronique, métallurgique, nucléaire ou aux métiers du numérique. Confier le pilotage de ces filières au ministère chargé de l'industrie
- Assurer un **financement pérenne et ambitieux à l'apprentissage**, tout en continuant à le développer au sein des lycées professionnels
- Développer le recours aux actions de **formation en situation de travail** (AFEST), pour faciliter la **transmission intergénérationnelle** des compétences et la formation concrète aux métiers de l'industrie
- Améliorer la performance et le **ciblage de la formation continue**, pour qu'elle porte davantage sur les métiers en tension et pourvoyeurs d'emploi
- **Réduire la dépendance aux GAFAM en matière de cloud**, en créant un « vivier national » de talents formés en France aux métiers du cloud et en favorisant une plus grande interopérabilité et portabilité des différentes solutions de cloud
- Assurer les moyens de la **souveraineté alimentaire** en pérennisant le dispositif « TO-DE » en faveur de l'emploi de **main-d'oeuvre agricole saisonnière**, en accompagnant les filières dans la structuration de l'offre de saisonniers, et en favorisant la mécanisation pour réduire la dépendance tout en gagnant en compétitivité

4 Plan de souveraineté commerciale



176 substances effectivement contrôlées aux frontières de l'UE, contre 907 interdites par la législation

352 Md€ de marchés publics ouverts dans l'UE, contre 178 Md€ aux États-Unis et 27 Md€ au Japon.

4,3 Md€ de manque à gagner annuel pour l'UE en raison de la non-application des accords commerciaux, soit 22% du gain théorique anticipé

7% de baisse anticipée des exportations européennes à la suite de la mise en œuvre du MACF

- Faire respecter par les producteurs mondiaux les **normes de production** au sein de l'Union européenne, en développant le recours aux **clauses miroir** dans les accords commerciaux et en intensifiant l'effort de normalisation
- Renforcer le **contrôle des denrées alimentaires importées**, en dotant les services nationaux de davantage de moyens et en rehaussant l'ambition des contrôles ; ainsi qu'en harmonisant les pratiques au niveau européen via une task force dédiée
- Affecter l'ensemble des recettes du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) aux politiques environnementales
- Permettre le cumul du MACF et des **quotas gratuits** du marché carbone jusqu'à la fin de la période transitoire pour **atténuer le choc de compétitivité** sur les entreprises européennes. Maintenir les quotas gratuits pour les **exportateurs** vertueux
- **Élargir à terme le champ des secteurs couverts** par le marché carbone et le MACF, en incluant les produits finaux, pour s'assurer d'une application du MACF plus homogène le long des chaînes de valeur
- Assurer que les **traités** mixtes de libre-échange soient systématiquement **soumis à ratification** du Parlement et **améliorer l'évaluation** de leurs impacts, à la fois filière par filière et de manière agrégée
- **Renforcer la réciprocité** de nos accords commerciaux en matière de **marchés publics**, en musclant l'instrument relatif aux marchés publics internationaux (IPI)

5 Plan de souveraineté des entreprises



Jusqu'à 5 Md€ d'investissements planifiés par les grandes entreprises françaises en Iran avant le rétablissement de sanctions par les États-Unis

- Mettre en œuvre un projet importat d'intérêt européen commun (PIIEC) visant à créer des **filières indépendantes** françaises et européennes du **cloud**
- Réaliser un **chiffrage complet du coût des mesures extraterritoriales** pour les entreprises européennes, pour déclencher une action plus volontariste au niveau européen. Établir une **revue périodique des risques** liés à l'extraterritorialité, afin de mieux informer et protéger les entreprises françaises
- Renforcer le caractère dissuasif du **règlement de blocage** pour éviter les procédures judiciaires abusives de la part d'état tiers et atténuer la portée des sanctions extraterritoriales en musclant l'instrument européen anti-coercition
- **Affiner le contrôle de l'investissement étranger** dans les secteurs stratégiques, en abaissant durablement les seuils de détention, en incluant les sociétés non cotées, et en élargissant le contrôle au secteur des médias et aux infrastructures électoraux

80% des données
des citoyens et
entreprises
français stockées
aux États-Unis

Hausse de 31% du
nombre de
dossiers déposés
au titre du
contrôle des
investissements
étrangers entre
2020 et 2021

- Améliorer la coordination entre l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne, en permettant à l'Autorité de se saisir subsidiairement d'un dossier écarté par la Commission européenne
- Instaurer la notification à l'**Autorité de la concurrence** de certaines opérations d'acquisition à forte valeur vénale mais située sous les seuils de chiffre d'affaires, afin de **mieux lutter contre les acquisitions prédatrices**, en particulier dans le secteur numérique
- Approfondir la réforme du droit européen du contrôle des concentrations, pour **conjuguer protection des consommateurs et souveraineté industrielle**. Renforcer la vision prospective et globale de la Commission européenne, notamment sur la définition des marchés pertinents
- Garantir un **contrôle efficace des subventions étrangères**, en envisageant un abaissement des seuils de notification en cours de discussion au niveau européen, et en prenant mieux en compte les subventions étrangères dans le contrôle de l'investissement étranger
- **Augmenter** significativement, d'ici 2030, la part des **représentants salariés** au sein des conseils d'administration ou de surveillance des grandes entreprises, et améliorer leur formation

POUR ALLER + LOIN

- Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique, rapport d'information de Mmes Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et M. Franck MONTAUGÉ n° 755 (2021-2022)
- Défaillance des contrôles aux importations : l'exemple du sésame, rapport d'information de M. Laurent DUPLOMB, n° 368 (2020-2021)
- Le projet de cession des Chantiers de l'Atlantique : éviter l'erreur stratégique, construire l'avenir, rapport d'information de Mme Sophie PRIMAS, n° 84 (2020-2021)
- Moderniser la politique européenne de concurrence, rapport d'information de MM. Alain CHATILLON et Olivier HENNO, n° 603 (2019-2020)
- La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore ?, rapport d'information de M. Laurent DUPLOMB, n° 528 (2018-2019)



Sophie Primas

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



Amel Gacquerre

Rapporteuse
Sénatrice
du Pas-de-Calais
(Union Centriste)



Franck Montaugé

Rapporteur
Sénateur
du Gers
(Socialiste,
écologiste
et républicain)

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

