



RAPPORT

Maîtriser l'industrie pour rester maître de notre destin

La sécurité d'approvisionnement, fondement d'une réelle souveraineté

Think tank indépendant dédié à la croissance, à la compétitivité et à la prospérité

septembre 2024

TABLES DES MATIÈRES

- 1 -Replacer la stratégie industrielle
au cœur de l'action étatique p3
-
2. Coordonner les acteurs pour
une approche globale et cohérente p8
-
3. Assurer la résilience de la base
industrielle par une vision de long terme p12
-
4. Conclusion p15
-

Renaud Bellais et Jean-Sébastien Baschet

Fondation Concorde, 6 septembre 2024

La notion de souveraineté industrielle est redevenue une priorité pour les décideurs publics depuis la pandémie de coronavirus, mais aussi en raison des tensions géostratégiques actuelles, amplifiées par la guerre en Ukraine.

La fragilité des chaînes d'approvisionnement, mise en évidence durant la pandémie avec la problématique des pénuries, amplifiées depuis l'invasion russe, démontre les dangers d'une globalisation incontrôlée des chaînes de valeur. Si l'approche libre échangiste n'empêche pas d'adopter une démarche souverainiste, elle montre aujourd'hui ses limites lorsqu'elle est associée à une vision candide de l'ouverture internationale et de la mondialisation des économies.

Notre réalité contemporaine rend indissociable les enjeux de souveraineté et de sécurité. En effet, dans tous les domaines stratégiques, notre sécurité est dépendante de notre capacité à nous approvisionner. Par exemple, l'interruption de l'approvisionnement en médicaments, et donc de donner l'accès aux médicaments, entraînerait inévitablement l'effondrement de notre système de santé. Quel serait l'impact sur la paix civile et notre démocratie si ce pilier du pacte social et républicain venait à s'affaïssir ? Dans le domaine militaire, l'accès aux munitions est un prérequis opérationnel pour mener à bien la mission de protection des citoyens et du territoire national.

Ainsi la maîtrise de la production est l'expression d'une souveraineté économique et industrielle, car elle est la condition d'une sécurisation de l'approvisionnement, en particulier dans les domaines stratégiques assurant le fonctionnement de la société et de l'Etat. La désindustrialisation de la France depuis trois décennies doit nécessairement nous interroger sur la perte de souveraineté associée et donc sur l'identification de nos dépendances.

Pourtant, force est de constater que la plupart des politiques industrielles, dévoyées par des approches protectionnistes ou néo mercantiles, n'adressent pas au final la question de la souveraineté, de la sécurisation des chaînes d'approvisionnement et, in fine, de l'intérêt collectif. Cette note explore cet enjeu dans une approche comparative entre les secteurs du médicament et de l'armement.

1. Replacer la stratégie industrielle au cœur de l'action étatique

Il y a près d'un siècle, en 1926, J.M. Keynes publiait *La fin du laisser-faire*. Pourtant, au cours des trois dernières décennies, de nombreux décideurs publics et politiques ont fait le choix de recourir à la main invisible du marché. Une vision qui donnerait la capacité à des marchés de s'autoréguler pour résoudre les enjeux d'approvisionnement. Et c'est ainsi que nos politiques industrielles se sont souvent résumées à deux mots : Laisser faire.

En effet, après avoir vécu des échecs résultant d'actions publiques trop directives et rarement omniscientes, il était tentant de se reposer sur les mécanismes de marché, dans un monde de plus en plus ouvert et offrant donc, potentiellement, de multiples fournisseurs.

Seulement, voilà : les crises récentes ont démontré que l'ouverture automatique des marchés résultant d'une « mondialisation heureuse » est loin d'être acquise et l'accès aux productions critiques et stratégiques n'est en rien garanti. Une réalité qui a démasqué un mythe : les entreprises ne peuvent pas, tout du moins totalement, se substituer aux devoirs de l'État et assurer seules les actions collectives nécessaires pour assurer la résilience de notre économie et de notre société.

Dans le domaine du médicament, la pandémie de coronavirus a souligné que les frontières et les barrières aux échanges existaient toujours par-delà le processus de mondialisation. Les échanges sont certes plus fluides et plus denses que jamais. Toutefois, des États sont encore capables de fermer leurs frontières du jour au lendemain, sans crier gare, comme l'a fait l'Inde en provoquant un début de pénurie en Europe sur le paracétamol. Lors de crises, les nations restent en concurrence pour l'accès aux approvisionnements essentiels.

L'internationalisation des chaînes de valeur n'est pas sans bénéfices. La délocalisation ou la localisation de certains maillons des chaînes de valeur dans des lieux de production moins coûteux ou plus efficaces permet d'améliorer la rentabilité, d'accroître la productivité par des économies d'échelle, de gamme et d'agglomération.

Cependant, cette internationalisation, conduit aussi à créer des dépendances qui restent difficilement mesurables ou mesurées. Une vision court-termiste et les injonctions d'un retour rapide sur investissement ont globalement amené les acteurs privés mais aussi publics à détourner leurs regards de l'enjeu fondamental de l'autonomie stratégique. Ce choix constitue un mauvais calcul à long terme, car les dépenses à engager pour reconquérir un niveau approprié d'autonomie ou de moindre dépendance sont souvent bien plus coûteuses que les gains immédiats.

La part de l'industrie dans le PIB français est passée en 20 ans de 24 % en valeur ajoutée à moins de 10 % aujourd'hui. La résilience de notre économie est donc grandement réduite en cas de crise, surtout si cette dernière concerne aussi les pays qui sont devenus nos sources d'approvisionnements, comme cela a été le cas lors de la crise du coronavirus du fait d'une forte dépendance vis-à-vis de la Chine et de l'Inde.

Prenons l'exemple des médicaments, une ressource clé comme nous l'avons vu, pour notre système de santé. Historiquement, 80 % des principes actifs pharmaceutiques étaient produits en Europe : ils ne le sont plus aujourd'hui qu'à hauteur de 20 %. Sur les 10 dernières années, la dépendance de la France envers l'Asie sur son approvisionnement en principes actifs pharmaceutiques est même passée de 56 % à plus de 80 %, voire même entre 90 % et 100 % sur un grand nombre de molécules critiques.

Dans le même temps, les tensions ou pénuries de médicaments dans les pharmacies françaises ont littéralement explosé. Elles ont fait l'objet en 2023 de 4 925 signalements auprès de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Un record historique de signalements qui témoigne d'une fragilité également historique de nos chaînes d'approvisionnements. Notons ainsi que les 300 molécules les plus impactées par des ruptures sont produites en Chine.

Une situation qui n'est pas sans impact pour les patients, avec parfois des conséquences dramatiques. Ces conséquences sont globalement sous-estimées (du fait de la non prise en compte des effets indirects) et peuvent entraîner l'aggravation de pathologies, des pertes de chance ou le recours à des soins plus lourds. On notera que les coûts induits pour notre système de santé restent à évaluer.

Le déficit chronique de la sécurité sociale depuis les années 1970, avec l'explosion des dépenses de santé, ont amené les pouvoirs publics à concentrer leurs efforts sur la maîtrise des budgets. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) fait, ces dernières années, l'objet de longues et difficiles négociations gouvernementales et parlementaires.

Dans ce contexte général, les dépenses en médicaments servent de plus en plus de variable d'ajustement. A double titre : par ce jeu des arbitrages budgétaires, mais aussi par le rôle de l'État dans la régulation du marché du médicament.

En effet, en France, le prix des médicaments (remboursés) est fixé par l'État, via le CEPS (Comité Économique des Produits de Santé) organisme public dépendant du ministère de la Santé. La pression à la baisse sur le prix des médicaments est devenue constante. La politique de substitution des princeps (médicament original protégé par brevet) par des génériques moins coûteux, illustrent l'orientation prise par les pouvoirs publics durant ces dernières décennies.

Le prix est depuis trop longtemps le seul critère déterminant. Les marges se sont ainsi restreintes sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Les maillons industriels, en particulier les fabricants de principes actifs, ont été lourdement impactés. Ces marges toujours plus réduites, n'ont finalement plus permis de maintenir les investissements nécessaires à la pérennité d'outils industriels présents sur le territoire national. C'est ainsi qu'en 2008, Rhône Poulenc / Rhodia, face à la mise en place d'une nouvelle norme, n'a pas eu d'autre choix économique que de fermer la dernière unité de production européenne de paracétamol à Roussillon.

La situation est assez similaire dans le domaine de l'armement, la même cause (contrainte budgétaire) entraînant les mêmes effets (une politique de plus en plus restrictive concernant les marges des industriels). Ceci s'illustre notamment par un changement unilatéral par le ministère des Armées de la définition des bases de calcul des coûts éligibles pour établir les prix des matériels qui a été inscrit dans l'article 51 de la Loi de programmation militaire 2024-2030.

La problématique industrielle dans le domaine pharmaceutique, ne se limite pas à l'enjeu de la commande publique. D'autres facteurs ont conduit à l'accroissement de nos dépendances, de façon non maîtrisée. L'impact de la concurrence internationale a été mis en exergue par de nombreux rapports. Citons celui de PWC qui estime à 30 % les écarts de compétitivité entre l'Europe et l'Asie uniquement du fait des contraintes HSE (hygiène, sécurité, environnement). Suivant le même rapport, on observe un écart de 40 % sur le coût de la main d'œuvre pour l'industrie pharmaceutique, entre les deux zones économiques. Toujours sur les contraintes, soulignons qu'en France, les impôts de production sont 2 fois plus importants que la moyenne européenne.

Dans ce contexte, le concept d'industrie « fabless » (conception et commercialisation sans capacités de fabrication) a contribué à alimenter la croyance et l'espérance, qu'il était possible de délocaliser l'amont et de conserver l'aval. Mais le constat est là : les industriels indiens et chinois, sur la base d'une production amont de principes actifs pharmaceutiques très compétitifs, se sont progressivement développés en aval sur la chaîne de valeur. Une situation qui accentue notre dépendance et fragilise notre économie.

Alors est-il encore réaliste de promouvoir le maintien de capacité de production en France et en Europe ? Une réponse par l'affirmative convoque le temps long et nécessite aussi de ne pas restreindre l'analyse uniquement à la dimension du prix. Les enjeux de maintien de l'emploi et d'un écosystème complet autour du médicament (gage d'agilité), d'une fiabilité à long terme de l'approvisionnement pour les patients, d'une garantie de traçabilité et de sécurité, mais aussi de respect des normes environnementales et sociales ne doivent-ils pas être impérativement pris en compte au même titre que le prix ? Nous retrouvons, ici encore, des caractéristiques similaires à celles concernant l'écosystème de l'armement.

La relocalisation de la production sur le territoire national du paracétamol, est riche d'enseignements et démontre que nous pouvons encore agir. La création d'une liste répertoriant 450 molécules critiques en 2023 à l'initiative du Président de la République et du Gouvernement est également un tournant. Une initiative reprise par les institutions européennes dans la cadre du Critical Medicine Act. L'identification de nos dépendances critiques est une première étape importante pour pérenniser les outils industriels encore présents sur le sol national (440 sites de production de principes actifs et intermédiaires pharmaceutiques) et européen et en redéployer de nouveaux pour répondre à nos besoins d'autonomie stratégique.

La récente Loi Industrie Verte participe également à cette nouvelle dynamique de l'État français. En effet, jusqu'ici le critère discriminant pour les acheteurs publics ne pouvait qu'être le prix. Une obligation à laquelle ils ne pouvaient déroger sous peine d'engager leur responsabilité juridique. Désormais, le prix n'est plus le critère déterminant et d'autres critères, comme les dimensions environnementales, peuvent venir challenger le prix. De la même manière, les enjeux de souveraineté et d'autonomie stratégique ne devraient-ils pas être des critères de choix déterminants dans des cas critiques ?

Le constat est le même dans le domaine, également sensible, de l'armement. Les tensions géostratégiques croissantes entre les États-Unis et la Chine aboutissent à de nouvelles restrictions d'accès. Par exemple, des composants indispensables dans le domaine militaire font l'objet de tensions d'approvisionnement alors qu'ils n'étaient pas identifiés comme critiques par les industriels et les États européens qui considéraient que ces derniers étaient aisément disponibles « sur étagère » auprès de fournisseurs civils. Cette vision a été renforcée par les contraintes budgétaires et la nécessité de réduire les dépenses publiques, favorisant le choix de produits déjà développés et bénéficiant d'effets de série. Ces restrictions d'accès inattendues, ou plutôt mal anticipées, obligent la France et les pays européens à réévaluer les limites de leur capacité à concevoir et produire des capacités militaires sans maîtriser sur le sol européen une autonomie stratégique sur des composants critiques.

L'abandon de nos ambitions dans les microprocesseurs illustre cette difficulté. Certes, les besoins des armées sont devenus progressivement marginaux depuis les années 1980 face à l'explosion des commandes de clients civils. Toutefois, l'acceptation d'une production hors d'Europe – principalement en Asie de l'Est – entraîne aujourd'hui un double défi de dépendance sur le plan militaire : le risque de rupture d'approvisionnement ou d'une sécurité non-maîtrisée de composants mais aussi, paradoxalement, du côté civil, en raison de la place croissante de l'électronique et des logiciels dans les produits sophistiqués qui rythment désormais notre quotidien.

La logique économique et industrielle, mais aussi les coûts de développement et de fabrication plaident pour une concentration de la conception et de la production des microprocesseurs. Par exemple, une usine de fabrication de puces de dernière génération nécessite un investissement dépassant aujourd'hui les 10 milliards d'euros.

On comprend bien ici la nécessité d'une action étatique pour mettre en place une véritable stratégie industrielle. Dans cet objectif, la dimension européenne est une opportunité mais aussi un levier de faisabilité. Encore faut-il que l'union fasse la force. Par sa taille, le marché européen pourrait permettre d'amortir le coût d'une telle usine, ce qui ne serait pas concevable à l'échelle d'un État membre même de la taille de la France ou de l'Allemagne.

La coopération entre États membres, sur un tel sujet, devrait nécessairement inclure une collaboration étroite avec le secteur privé, c'est-à-dire des acteurs de la filière et des différents maillons de la chaîne de valeur. Car l'industrie, c'est d'abord un tissu industriel composé de multiples sous-traitants. Le modèle d'Airbus dans les avions de ligne est de ce point de vue éclairant.

Soulignons également que la perte, d'une partie de notre capacité de conception et de fabrication des puces résulte de l'incapacité à avoir une approche globale par rapport aux enjeux militaires et civils. A l'inverse, quand la stratégie industrielle redevient au cœur de l'action étatique, l'action globale est possible. C'est ce qu'a démontré le Commissaire Européen Thierry Breton en faisant adopter par l'Union Européenne le Chip Act en août 2022.

Dans le domaine du médicament ou dans le domaine militaire, le retrait de l'État et les limites de l'action propre des entreprises ont conduit à des solutions sous-optimales de satisfaction de l'intérêt général. Cette situation engendre des risques de rupture d'approvisionnement en raison de dépendances croissantes, parfois assumées vis-à-vis de fournisseurs extérieurs mais aussi résulte du refus d'en mesurer les conséquences notamment en cas de tensions ou de crises.

Est-il raisonnable d'avoir 4 925 médicaments en pénurie ou en tension dans nos pharmacies françaises ? Est-il acceptable d'avoir 80% des médicaments les plus achetés (tous génériques) impactés par des ruptures ? Comment assurer la défense de la France si ses avions et ses chars dépendent de composants électroniques clés importés d'Asie ?

Ces exemples soulignent le besoin de repenser la notion de politique industrielle pour :

- La considérer d'abord, comme un outil pour gérer collectivement l'obtention d'une sécurité d'approvisionnement dans un monde ouvert ;
- Dépasser nos naïvetés quant aux possibles dénis d'accès à des capacités critiques de production, à des produits intermédiaires, des matières premières indispensables ou encore à des connaissances clés (faute de maîtrise de la propriété intellectuelle requise).

Il ne s'agit évidemment pas de faire de l'État un macro-processeur. Cependant, son action reste nécessaire comme catalyseur entre acteurs impliqués et comme complément à l'efficacité attendue des mécanismes de marché. Seule une stratégie industrielle portée par une action étatique permet une cohérence des choix tant sur le court terme que sur le temps long sur les enjeux de sécurité d'approvisionnement, d'investissements et d'innovation nécessaires pour atteindre cet objectif.

2. Coordonner les acteurs pour une approche globale et cohérente

Bercé durant plusieurs décennies par l'illusion « d'une mondialisation heureuse » la société française, confrontée à la réalité des pénuries, reprend conscience de la nécessité d'une maîtrise de son autonomie stratégique. Il reste à identifier nos fragilités et à reconstruire le socle industriel garant de notre sécurité d'approvisionnement dans les domaines critiques.

Le retour d'expérience des dernières décennies nous apprend que la convergence des intérêts publics et privés n'est ni automatique, ni évidente. Ce retour d'expérience, nous rappelle également que l'industrie convoque nécessairement le temps long, souffre et s'épuise face à des approches court-termistes ou des injonctions contradictoires récurrentes. Une réalité à l'opposé d'une stratégie industrielle fixant un cap clair et lisible pour tous les acteurs de la chaîne de valeur.

Une stratégie industrielle est donc nécessaire pour fédérer une filière, amener ses acteurs à se concerter et à dépasser les raisonnements en silos et les arbitrages uniquement tactiques pour défendre le pré carré des uns ou des autres et pour instaurer une vision partagée, prérequis à l'efficacité collective. Accepter de faire partie d'une même chaîne, d'un même écosystème revient à valoriser mais aussi à responsabiliser chacun des maillons d'une chaîne de valeur.

L'absence d'un arbitre portant une approche globale cohérente sur les enjeux de sécurité d'approvisionnement amène les différents acteurs, à leur échelon individuel, à faire des choix rationnels pour la défense de leur intérêt immédiat, mais peu propice à une efficacité collective. Ainsi, le manque de concertation, de planification collective et d'approche globale ont fait naître des dépendances mais aussi des situations de ruptures qui auraient pu être évitées.

La chaîne du médicament comporte de nombreux maillons qui travaillent, généralement, en silo. Face aux pénuries de médicaments, une meilleure communication et une plus grande transparence entre l'ensemble des acteurs de cette chaîne seraient indiscutablement profitable à l'intérêt général.

Par exemple, les grossistes répartiteurs, qui ont une mission de service public, ont la responsabilité de porter des stocks de sécurité de médicaments et d'assurer un accès égal à ces médicaments, sur l'ensemble du territoire via les 20 000 pharmacies françaises. Mais ces mêmes grossistes répartiteurs réalisent des ventes exports, qui viennent parfois renforcer les tensions de disponibilités sur certains médicaments.

Ventes exports, qui justifient en partie, les ventes directes réalisées par les laboratoires auprès des pharmacies. En conséquence, environ 60 % de l'approvisionnement des pharmacies se fait en direct auprès des laboratoires alors que les grossistes répartiteurs disposent d'une logistique bien plus efficiente, tant économiquement que sur le plan environnemental. Les pharmacies sont devenues un des points de ventes les plus polluants en ville, avec en moyenne 10 livraisons par jour.

Or, les ventes exports des grossistes répartiteurs se font au détriment des laboratoires, qui voient d'un mauvais œil que les conditions tarifaires préférentielles négociées pour le marché français bénéficient à d'autres marchés internationaux. En réaction, les laboratoires peuvent être amenés à pratiquer une politique de quotas qui, dans certains cas, peuvent alimenter des situations de tensions. A l'autre bout de la chaîne, les industriels producteurs de principes actifs n'ont aucune visibilité sur les fluctuations de rotations de telle ou telle molécule en pharmacie, ni sur l'état des stocks de sécurité. La planification de la production industrielle, de ce maillon de la chaîne du médicament, repose sur le carnet de commande des laboratoires. Et ces derniers ne sont pas forcément informés en temps réel de l'évolution des stocks de sécurité portés par les grossistes répartiteurs, sachant que le poids des ventes directes peut biaiser cette donnée.

De récentes tensions, alimentées par le réflexe des consommateurs, mais aussi de certaines pharmacies, de faire des stocks lors de l'apparition de tensions sur certaines molécules, ont généré des emballements des ventes sans corrélation avec les besoins réels de la population. Ces emballements ont provoqué des ruptures rendant impossibles l'accès à certains médicaments pour de nombreux patients.

La désorganisation de la chaîne du médicament est également apparue au grand jour durant la pandémie de coronavirus. Alors qu'il existait une chaîne logistique spécialisée et parfaitement rodée, un spécialiste de la logistique non pharmaceutique a été sélectionné dans un premier temps par les autorités françaises pour assurer l'acheminement des vaccins aux pharmacies. Ce n'est qu'après de longs jours (au regard du contexte d'urgence), que l'État s'est finalement tourné vers les grossistes répartiteurs en charge de cette mission de service public et qui approvisionnent quotidiennement les pharmacies françaises.

Cet exemple met en exergue l'importance d'une véritable concertation et d'un dialogue continu entre toutes les parties, sans omettre aucun maillon de la chaîne.

L'État peut apporter une vision d'ensemble qui dépasse les intérêts spécifiques des uns et des autres, et participe in fine à une dynamique globale profitable à l'ensemble des acteurs. Une approche globale peut contribuer à améliorer la résilience face à des chocs exogènes comme endogènes. Cependant, cela suppose une cartographie et une analyse dynamique qui fait souvent défaut, faute de réel timonier. Il ne s'agit pas ici d'un problème de compétence ou de savoir-faire, mais de périmètre de responsabilité et de définition de la mission.

L'État, conscient de ces enjeux, doit se mobiliser. Comme nous l'avons vu, l'identification de nos fragilités avec l'identification des molécules critiques est un premier pas essentiel. De même, la décision prise au mois de juillet 2024 de confier l'exclusivité de l'approvisionnement de l'Amoxicilline aux pharmacies par les grossistes répartiteurs montre que les lignes bougent. Mais avons-nous une véritable gouvernance sur les enjeux d'autonomie stratégique et de sécurisation de nos approvisionnements ?

Dans le domaine de l'armement, le conflit en Ukraine nous a fait prendre conscience du décalage entre la réalité de notre base industrielle de défense et les moyens industriels réels dont nous aurions besoin. L'artillerie ukrainienne consomme chaque jour un nombre d'obus correspondant à ce que notre industrie hexagonale peut fabriquer en un mois. Une situation qui n'est pas propre à la France : le général Richard Barrons, ancien chef d'État-major britannique, déclarait en février 2023 qu'après des années de réduction des livraisons, « pour certains types d'armes clés, l'armée [britannique] serait à court de munitions après une après-midi chargée ». Il estimait que le Royaume-Uni disposait de stocks permettant uniquement de soutenir un engagement de haute intensité pendant environ une semaine.

Le principe de stricte suffisance fait sens dans le cadre de la dissuasion nucléaire. En revanche, pour les munitions et les missiles conventionnels, la quantité est un vecteur de puissance en soi, car elle définit notre capacité à nous engager dans un conflit afin de contraindre l'adversaire à revoir ses plans et à imposer notre volonté.

Ainsi, il ne faut pas confondre logique de flux et logique de stocks. Sur le plan militaire, le stock vient avant le flux, car il permet d'encaisser le choc de la bataille. Mais le flux est essentiel pour maintenir un niveau de stock permettant de préserver la capacité d'engagement pour contenir l'adversaire ou le repousser. Le flux dépend de notre capacité de production industrielle. Un troisième facteur est donc clé : la planification. Ainsi, la capacité de production industrielle est étroitement liée au carnet de commande.

Une planification qui peut revêtir une dimension stratégique, comme l'illustre le domaine des munitions. En effet, si l'État passe commande aujourd'hui, la filière industrielle ne sera pas capable de livrer le matériel correspondant avant plusieurs mois, voire plusieurs années. Notons également qu'il faut entre 35 et 40 mois pour produire un missile Patriot, même en disposant d'un outil industriel pleinement opérationnel.

Lorsque l'on sait qu'en ordre de grandeur, un obus de 155 mm coûte environ 4 000 euros pièce, qu'un obus intelligent type Bonus coûte 30 000 euros, qu'un missile Mistral coûte 300 000 euros et un missile Aster plus de deux millions d'euros, on comprend également le défi que constitue la recherche d'un juste équilibre entre stock, capacité de production et pertinence du carnet de commandes.

Comme dans tous domaines, les industriels de l'armement tendent à optimiser leurs investissements et leurs stocks à l'activité qui est garantie ou, tout du moins, prévisible avec une probabilité élevée. Or, les besoins des engagements opérationnels sont rarement prévisibles car ce sont les crises qui s'imposent à nous : il n'est pas possible de choisir quand et avec qui nous souhaitons nous battre.

De ce fait, les besoins peuvent fortement fluctuer sans préavis et sur des échelles sans commune mesure avec des commandes de temps de paix. Dimensionner au plus juste les moyens industriels aboutit donc à une tension immédiate et à des délais pour adapter ces moyens – sans avoir nécessairement le temps pour cela.

Les choix des entreprises reflètent aussi les attentes des Etats. Au cours des trois décennies qui ont suivi la chute du mur de Berlin, la probabilité d'un conflit majeur semblait faible. De ce fait, les Etats ont demandé aux industriels de réduire leur outil industriel afin de l'aligner sur un niveau d'investissement plus limité dans l'armement. L'Etat est donc aussi responsable des goulots d'étranglement sur les chaînes de valeur faute d'anticipation et d'investissement et faute de commandes suffisantes pour justifier ces derniers. De même, la gestion en flux tendus des stocks industriels résulte des demandes étatiques afin de réduire le coût des programmes.

La contrainte budgétaire dans un État en déficit permanent depuis de longues décennies, est fortement limitante et peut l'emporter sur les impératifs de souveraineté et de sécurité. Cette réalité reflète une approche principalement financière de la politique d'armement qui, lorsqu'elle est exacerbée, peut aboutir à nuire à une vision stratégique de la base industrielle et technologique de défense. En effet, cette base participe de la posture de défense car, sans équipements, les armées ne sont pas en mesure de conduire leurs missions. Les moyens industriels ne peuvent donc pas être considérés uniquement comme une dépense. Ils doivent être envisagés comme un investissement au service de la mission régaliennne de défense et qui apporte une profondeur stratégique aux armées.

Ainsi, nos capacités industrielles et de production contribuent à la dissuasion pour que nos adversaires ne doutent pas de la capacité de la France à répondre dans la durée à une agression. Le danger est donc de réduire le rôle de l'État à celui d'acheteur car, en agissant de la sorte, il se met au même niveau que les autres acteurs et participe ainsi à une approche de court terme. Une telle situation est perceptible dans les secteurs du médicament et de l'armement.

Dans le domaine de l'armement et du médicament, la tentation de l'État est de réduire tant que faire se peut la base de coût de ses matériels. Compte tenu de la taille du budget d'équipement dans les dépenses publiques, cela semble faire sens. Toutefois, ici aussi, l'État est un monopsonne qui, tout comme le monopole, peut abuser de son pouvoir de marché. Certes, il peut arracher des prix bas mais au risque, ainsi, d'affaiblir la base de ses fournisseurs. Son intérêt à court terme en tant que client est donc en contradiction avec sa mission à long terme en tant que garant d'une base industrielle et technologique pérenne et innovante au service de notre souveraineté, de notre sécurité d'approvisionnement et de notre autonomie stratégique.

L'État doit redevenir stratège non pas en mettant en place des politiques protectionnistes, mais en développant une vision macroscopique des enjeux pour identifier les leviers garantissant l'efficacité de la sécurité d'approvisionnement. Cette vision doit permettre de coordonner les acteurs et de mener les actions publiques qui viennent compléter celles des acteurs privés ou apporter les incitations appropriées vis-à-vis de ces derniers de manière à garantir un alignement des décisions privées et publiques.

3. Assurer la résilience de la base industrielle par une vision de long terme

Loin d'être un enjeu uniquement pour les entreprises, la maîtrise globale des ressources industrielles est un sujet déterminant à l'échelle de l'État. Nos dépendances lorsqu'elles sont critiques, c'est-à-dire lorsqu'elles sont de nature à remettre en cause la sécurité de la nation et la paix intérieure, convoquent une action gouvernementale ferme et la mise en œuvre de politiques publiques avec de véritables moyens et une grande détermination. Véritable enjeu de puissance, la souveraineté industrielle porte l'ambition de permettre à une nation de rester maître de son destin.

Il s'agit donc d'une question existentielle pour la France, mais aussi pour l'Europe. Elle est intimement liée à la conduite d'une stratégie industrielle ayant pour objectif de garantir l'accès à une base industrielle et technologique permettant d'éliminer nos dépendances critiques.

La question de la refondation d'un pacte social autour de la souveraineté ne passe pas par un retour à un supposé « âge d'or » de l'action publique (les grands programmes technologiques pompidoliens) mais par une adaptation au contexte d'aujourd'hui. La protection par rapport à des solutions étrangères et les incitations doivent être un moyen pour répondre aux objectifs d'autonomie stratégique et de sécurité d'approvisionnement et non une fin en soi. De même, l'État doit rester un catalyseur et un soutien et ne pas chercher à se substituer aux acteurs privés.

La politique industrielle ne peut pas se résumer à l'action d'un État pompier, qui tente légitimement de maîtriser des crises lorsqu'elles apparaissent. En effet, cela conduit inévitablement à des décisions de contingentement plutôt qu'à la mise en place d'un écosystème robuste et pérenne. Les cas récents de crise avec Photonis dans l'armement ou Biogaran dans le médicament le démontrent une nouvelle fois encore.

Les secteurs stratégiques ne peuvent pas se satisfaire uniquement du fonctionnement classique du marché. De même, l'interventionnisme de l'État, caractérisé dans le médicament et l'armement par des prix administrés, doit se faire en pleine responsabilité, c'est-à-dire en ne faisant ni du prix, ni de la contrainte budgétaire de tel ou tel ministère le seul critère d'arbitrage. L'État doit prendre en compte les enjeux de pérennité et de résilience des outils de production nécessaire à notre souveraineté. Les enjeux de souveraineté ne peuvent pas être dilués au sein des différents ministères et administrations. Le pilotage de ces enjeux nécessite de définir un cap, des ambitions, un budget et des capacités d'actions.

La question de l'investissement de la part de l'État mais aussi du financement du secteur privé industriel est centrale, car elle est la condition de l'anticipation qui, seule, permet de faire face à une situation inattendue. Il est important que les moyens industriels existent lorsque le besoin se concrétise, puisque la mise en place peut être longue et parfois aléatoire. Ainsi, le redéploiement d'une capacité de production de paracétamol sur le site de Roussillon en France, par Seqens, devrait prendre 5 ans. S'inscrire dans le temps est tout l'intérêt du déploiement d'une politique industrielle.

Dans cet esprit, la politique industrielle doit être conduite à une échelle où un alignement des intérêts est atteignable. Le repli sur soi n'est évidemment pas un gage d'efficacité, notamment quand cela réduit les économies d'échelle et la spécialisation des acteurs. Ainsi, une démarche strictement nationale peut être contradictoire dans le long terme avec une réelle sécurité d'approvisionnement si le marché intérieur ne permet pas de dégager des économies d'échelle ou de porter les investissements nécessaires dans l'innovation.

Notre appartenance à l'Union européenne est, de ce point de vue, une opportunité et démontre que le sujet doit aussi être porté par ces instances. La défense de notre modèle européen de société nécessite de rendre la chaîne de valeur des médicaments durable et sûre. Pour favoriser l'émergence de champions européens compétitifs mais aussi pérenniser l'existant, les États membres doivent unir leur force pour permettre un accès à une taille de marché critique disposant de règles du jeu communes.

Concrètement, cela pourrait se traduire par le choix des États membres d'acheter 30% de leurs médicaments critiques utilisant des principes actifs pharmaceutiques et intermédiaires produits sur le sol européen (et assurer ainsi aux producteurs européens des volumes minimums permettant de couvrir les frais fixes), donner le choix au consommateur en imposant un étiquetage d'origine géographique ou un éco score des principes actifs et fixer des critères de remboursements différenciés par les systèmes européens de sécurité sociale.

L'action collective est déterminante dans la maîtrise du bon fonctionnement d'un secteur stratégique et de ses productions associées. Si le pilotage par l'État est nécessaire, son implication l'est tout autant dans la mise en place de réels partenariats public-privé qui sont utiles à l'atteinte des objectifs et des ambitions liés à l'intérêt général. L'efficacité économique est évidemment un objectif poursuivi, mais cet objectif ne doit pas uniquement prédominer s'il est au détriment de la sécurité d'approvisionnement pour la collectivité nationale.

Cela suppose aussi de définir le périmètre approprié pour une stratégie industrielle pertinente qui peut être, selon les activités concernées : la France, l'Union européenne ou encore une coopération bilatérale ou multilatérale.

La politique industrielle doit s'inscrire dans une stratégie cohérente qui est multidimensionnelle :

- Elle doit être stable, car les à-coups et les changements de direction sont dévastateurs pour la gestion de l'outil industriel. Les limites et fragilités actuelles de notre base industrielle, dans la défense mais aussi dans le médicament, découlent de cette absence de constance.
- Pour porter une vision et fixer un cap avec des objectifs, il est impératif de dresser au préalable un bilan et identifier l'ensemble des fragilités. Comment solutionner un problème sans en identifier les causes ? Comment avancer collectivement pour solutionner ces problèmes, si le constat n'est pas partagé et ne fait pas l'objet d'un consensus ? Qui en France a la responsabilité et le pouvoir de travailler pleinement, ne serait-ce que sur les constats ? Cet enjeu existentiel ne peut être traité à la marge.
- Les enjeux d'échelle sont une contrainte majeure de l'industrie. La volonté de relocaliser une capacité de production de paracétamol en France va permettre de réduire notre dépendance nationale. Cette relocalisation est aussi une opportunité pour l'ensemble de nos voisins européens et pour l'autonomie stratégique européenne. La mobilisation de l'ensemble de la chaîne et des acteurs européens reste toutefois à construire. C'est pourtant un enjeu de pérennité et de développement, sur le long terme, pour cette capacité de production sur le sol européen. La même remarque pourrait s'appliquer à la relocalisation en France de la production de poudre noire pour les munitions.
- La multiplicité des acteurs sur de longues chaînes de valeur amène aussi à élargir le spectre des acteurs devant être pris en considération. L'industrie pharmaceutique et la production d'armement dépendent de nombreuses filières qui dépassent le cœur de leur secteur respectif. Une approche transversale est requise pour garantir une réelle résilience.

Conclusion

Le Président de la République a placé la réindustrialisation de la France au sommet de son agenda politique depuis 2017, amplifiant une démarche amorcée dès le mandat de Nicolas Sarkozy. Cet enjeu est essentiel pour renforcer la sécurité d’approvisionnement sans laquelle la capacité à conduire les politiques publiques est fortement amoindrie. Une base économique et industrielle robuste est la condition d’une réelle souveraineté.

Toutefois la réindustrialisation et la vitalité des entreprises qui y sont associées, ne sauraient être pérennes sans une cohérence de l’action publique, qui requiert une réelle politique industrielle. Cette dernière passe par l’identification détaillée de nos vulnérabilités et dépendances critiques afin de pouvoir soutenir les capacités de productions associées en vue de permettre leur maintien ou leur relocalisation sur le sol français ou européen. Il est nécessaire d’aller au-delà d’une vision en filière ou par secteur pour développer une stratégie d’ensemble qui permette de définir les bases d’une politique industrielle répondant aux objectifs de souveraineté.

De nombreux acteurs publics sont mobilisés sur la question de la souveraineté : en France, le Ministère de l’Économie et des Finances, en particulier le Secrétariat à l’industrie et la Direction générale des entreprises (DGE), le Ministère de la Transition écologique, le Ministère des Armées, l’Agence française pour les investissements internationaux (AFII), le Commissariat général à l’investissement (CGI), les Comités stratégiques de filière... Cependant, la question de la gouvernance reste posée sur cet enjeu existentiel pour la France et l’Europe, qu’est la souveraineté.

Afin de porter au bon niveau cette action et de l’inscrire dans la durée, condition sine qua non de sa réussite, la création d’une Haute Autorité de la Souveraineté (HAS), sur le modèle de la Haute Autorité de la Concurrence, pourrait être une réponse appropriée tant à l’échelle française qu’européenne.

En France, cette entité pourrait reposer ainsi sur 5 piliers :

- **Vision stratégique globale :** Une HAS permettrait d’avoir une vue d’ensemble des enjeux de souveraineté, en identifiant les secteurs clés, les vulnérabilités et les opportunités.
- **Indépendance et expertise :** En tant qu’autorité indépendante, la HAS pourrait émettre des avis éclairés et proposer des recommandations sans être influencée par des considérations politiques à court terme.
- **Cohérence des politiques publiques :** Une HAS pourrait contribuer à harmoniser les politiques menées par les différents ministères et organismes concernés par la souveraineté.
- **Transparence et dialogue :** Une HAS pourrait favoriser un dialogue constructif avec les acteurs économiques, les syndicats et la société civile, ce qui permettrait d’impliquer davantage les parties prenantes dans la définition des stratégies de souveraineté.
- **Encadrement juridique clair :** La création d’une HAS pourrait permettre de clarifier le cadre juridique applicable en matière de souveraineté économique et industrielle.

Placée au niveau du Premier ministre afin de garantir une vision dépassant le seul périmètre d’un ministère ou d’un autre, son action permettrait un pilotage des actions de l’État pour assurer la cohésion des décisions et politiques conduites par les différentes administrations ainsi qu’une vigilance sur les risques de fragilités et de dépendances par une capacité d’analyse et d’intervention au plus haut niveau de l’État.

L’enjeu n’est donc pas de recréer un ministère de l’Industrie pompidolien, mais de doter la France et l’Union européenne d’un outil de politique industrielle globale adapté aux enjeux de souveraineté d’aujourd’hui, prenant en compte les réalités économiques, industrielles, technologiques et géostratégiques.



*Think tank indépendant dédié à la croissance, à la
compétitivité et à la prospérité*

fondationconcorde.com



17, rue de l'Amiral Hamelin

75116

01 72 60 54 39

info@fondationconcorde.com