
PUBLIC POLICY MASTER THESIS

Avril 2024

Analyse d'une politique volontariste de relocalisation de la production de paracétamol en France

Aénor Balan

Mémoire dirigé par Sarah Guillou

Second membre du jury : Ulrike Lepont

Master d'Affaires Publiques
Economics and Public Policy

Résumé :

Cette étude examine la relocalisation de la production pharmaceutique en France, en se concentrant sur le cas du paracétamol, dans le contexte des crises mondiales et des tensions géopolitiques. Elle explore l'intersection des intérêts économiques, politiques et stratégiques qui sous-tendent un retour de la politique industrielle et ces efforts de relocalisation, tout en abordant les défis et les implications associés à ces décisions. En utilisant une approche tirée des théories économiques et géographiques de la localisation de la production, ainsi que des données empiriques sur les tendances récentes des chaînes d'approvisionnement mondiales et les interventions gouvernementales, l'étude examine les motivations derrière la relocalisation en réponse à des facteurs tels que les avancées technologiques, les perturbations des chaînes d'approvisionnement et les risques géopolitiques. À travers une analyse des initiatives politiques du gouvernement français et de la décision de Seqens de relocaliser la production de paracétamol, l'étude révèle l'interaction complexe entre la volonté politique et les incitations économiques. Bien que les subventions gouvernementales et les partenariats stratégiques aient facilité la relocalisation de Seqens, des préoccupations persistent quant aux distorsions du marché, à la rentabilité à long terme et aux vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement. L'étude conclut en plaidant en faveur d'une approche globale pour aborder la dépendance aux fournitures pharmaceutiques étrangères. Les recommandations comprennent l'établissement d'une liste de médicaments stratégiquement importants, renforcée par des mécanismes de partage de données et des initiatives européennes ainsi que des appels à manifestation d'intérêt ouvert aux producteurs européens, afin d'atténuer les risques des chaînes d'approvisionnement et de promouvoir les efforts de réindustrialisation à travers l'Europe.

Mots clés:

Relocalisation, industrie pharmaceutique, chaînes d'approvisionnement, politique industrielle

Remerciements

Je tiens à adresser toute ma reconnaissance à la directrice de ce mémoire, Madame Sarah Guillou pour son encadrement, sa patience et l'attention portée à mes interrogations sur le sujet de ce mémoire.

Je tiens également à remercier Ulrike Lepont pour avoir accepté d'être ma co-jury sur ce travail.

Je souhaite remercier l'ensemble de l'équipe chargée de nous accompagner dans la rédaction de ce travail de fin d'étude.

Enfin, un grand merci à ma famille et l'ensemble de mes amies et amis qui m'ont soutenue pendant ce travail. Je remercie spécialement Thaïs Neidlinger avec qui j'ai partagé l'expérience du mémoire et qui m'a aidée à chaque étape.

Intérêt de la recherche

La crise du Covid-19 en 2020 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 sont deux événements majeurs qui ont mis en lumière la fragilité des chaînes d'approvisionnement mondiales et la nécessité pour les pays de reconsidérer leur dépendance aux biens étrangers et à imaginer des outils pour sécuriser l'approvisionnement de certains biens stratégiques.

En France a été imaginé un outil dans le cadre du Plan de Relance de septembre 2020 dédié à la relocalisation de productions essentielles dans des secteurs stratégiques dont la santé. L'ambition affichée en tant qu'exemple était la relocalisation de la production de la molécule du paracétamol en France, aujourd'hui principalement produite en Chine. Cette politique, initiée par le gouvernement français, vise à renforcer la souveraineté industrielle du pays et à réduire sa dépendance vis-à-vis des importations de paracétamol, un médicament largement utilisé et essentiel pour la santé publique. Après des échanges entre l'Etat, l'entreprise française de la chimie de l'industrie pharmaceutique Seqens et les laboratoires Sanofi et Upsa, un investissement de 100 M€ a été annoncé par Seqens pour relocaliser la production en France.

L'analyse de la politique de relocalisation de la production de paracétamol en France permet de comprendre comment les décideurs politiques et les acteurs économiques répondent à ces enjeux de sécurité sanitaire et économique. Après avoir étudié les facteurs influençant les choix de localisation des entreprises en fonction de l'évolution du commerce international, de la mondialisation et de l'action des Etats, nous allons étudier les conditions du choix de localisation de Seqens.

Nous utiliserons des sources très diverses afin de recueillir les motivations des entreprises et de l'Etat français pour mettre en œuvre ce projet mais également les potentielles conséquences d'une relocalisation du paracétamol en France. Cette politique étant récente (2021), les résultats économiques ne sont pas visibles. Nous allons donc examiner des annonces gouvernementales, les déclarations de Seqens sur l'avancée du projet, des titres de presse écrite, numérique et radiophonique pour documenter la rencontre des intérêts politiques de l'Etat français et économiques de Seqens. L'ensemble de cette recherche nous permettra d'évaluer, certes très modestement, la potentielle pérennité du projet ou son caractère risqué.

Cette recherche tente de mettre en lumière les défis auxquels sont confrontés les pays dans un contexte de mondialisation, de crises sanitaires et géopolitiques, ainsi que les stratégies mises en œuvre pour y faire face. Ensuite, elle souligne l'importance de la collaboration entre le secteur public et privé pour promouvoir la relocalisation de la production industrielle et garantir la sécurité des approvisionnements en produits essentiels.

Acronymes

AAP – Appel à Projets

AMI – Appel à Manifestation d’Intérêt

AMM – Autorisation de Mise sur le Marché

ANSM – Agence Nationale pour la Sécurité du Médicament et des produits de santé

APAP – N-acetyl-para-aminophenol

API – Principe Actif Pharmaceutique - Active Pharmaceutical Ingredients

BPCO – Bronchopneumopathie chronique obstructive

CVM – Chaîne de valeur mondiale

DGE – Direction Générale des Entreprises

EMA – Agence européenne du Médicament

FMI -Fonds Monétaire International

FMN – Firme multinationale

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce

IDE - Investissement direct à l’étranger

i-SPOC – Seul Point de Contact de l’Industrie - Industry Single Point of Contact

MISS – Médicaments d’intérêt sanitaire et stratégique

MITM – Médicaments d’Intérêts Thérapeutiques Majeurs

MSIS – Médicaments stratégiques au plan industriel et sanitaire

NIPO – Nouvel Observatoire de Politique Industrielle - New Industrial Policy Observatory

OCDE – Organisation de coopération et de développement économique

OMC – Organisation Mondiale du Commerce

OMS – Organisation mondiale de la Santé

PAP – Para-Aminophenol

PGP – Plan de gestion des pénuries

PIA – Plan d’Investissement d’Avenir

PIIEC – Projet Important d’Intérêt Européen Commun

TCAC – Taux de Croissance Annuel Composé

TCTF – Encadrement temporaire de crise et de transition – Temporary Crisis and Transition Framework

Table des matières

INTRODUCTION	6
METHODOLOGIE, SOURCES ET DONNEES	10
ETAT DES SAVOIRS ET PERSPECTIVES SUR LES CHOIX DE LOCALISATION DES FIRMES	12
I. CADRE THEORIQUE SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES	12
A. La discipline économique et la théorie de la localisation	12
B. Apports interdisciplinaires	14
II. MULTINATIONALISATION DES FIRMES ET NOUVELLES CONSIDERATIONS	15
A. Les mouvements de délocalisation	15
B. Hyper-mondialisation et régionalisation du commerce, mouvements de relocalisation	18
III. INFLUENCE DE L'ETAT SUR LES CHOIX DE LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES	21
A. Evolution du rôle de l'Etat (économie politique)	21
B. Retour de la politique industrielle et de l'intérêt de l'espace national	24
ANALYSE D'UNE POLITIQUE DE RELOCALISATION : SEQENS ET LA PRODUCTION DE PARACETAMOL	28
I. PRESENTATION DU MARCHE DU PARACETAMOL ET SON EVOLUTION EN FRANCE	28
A. Marché du paracétamol et histoire de sa production en France	28
B. Crise du Covid-19 et naissance d'une volonté politique de relocaliser pour des raisons de souveraineté	30
II. LA DECISION DE L'ENTREPRISE FRANCAISE SEQENS DE RELOCALISER	32
A. Présentation de Seqens et de sa stratégie	32
B. Clés de la réussite d'après le gouvernement et Seqens	34
III. EFFET D'AUBAINE OU VERITABLE ENJEU INDUSTRIEL ?	35
A. Premières analyses des mesures mises en place	35
B. Ce projet sera-t-il pérenne et viable économiquement ?	38
PROPOS CONCLUSIFS ET RECOMMANDATIONS	40
BIBLIOGRAPHIE	42

INTRODUCTION

La crise du Covid-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie sont deux événements qui ont replacé dans le débat public la capacité de résilience d'un pays. Le bouleversement des chaînes d'approvisionnement et l'agrandissement des risques de conflits géopolitiques a reposé la question de la dépendance de la consommation de la France aux biens étrangers (pénurie de masque, hausse du prix du gaz naturel). Le déficit commercial français s'accroît (n'a pas été positif depuis 2004 avec un pic de 164 Md€ en 2022, Direction Générale du Trésor, 2023).

Ce déficit impacte les financements disponibles. Le solde des transactions courantes de la France a plongé pour atteindre un déficit « historiquement élevé » de 53,9 milliards d'euros, soit 2% du PIB alors qu'il était légèrement excédentaire en 2021. De fait, la position extérieure nette de la France se dégrade malgré une amélioration en 2022 (-23,8% du PIB contre -30,9% en 2021). Cela signifie que la France doit s'endetter plus fortement vis-à-vis du reste du monde, notamment à cause du solde des échanges de biens qui porte l'essentiel de la dégradation des transactions courantes (lien direct avec la hausse du prix de l'énergie en 2021). Avec la remontée des taux d'intérêt dans la zone euro, la France pourrait à moyen-terme rencontrer des difficultés à emprunter de l'argent. De plus, le financement de ces importations réduit la marge de manœuvre budgétaire alors que des investissements significatifs seront nécessaires pour financer la transition.

Quatre ans après le début de la crise du Covid-19 en 2020, la tendance est claire. Par les nombreuses politiques mises en place depuis (aides aux entreprises, aux ménages, régime de chômage partiel, le « quoi qu'il en coûte » français), l'intervention des Etats dans l'économie est redevenu la norme. Cette intervention a d'abord été appliquée pour protéger les entreprises des conséquences de la crise, notamment des restrictions de transport de marchandises et l'arrêt d'un grand nombre d'activités provoquant des ruptures de stock et pénuries dans certaines branches. Ces interventions à visée conjoncturelle devaient relancer l'économie, à l'image du plan de Relance français à 100 Md€ mais avaient également un objectif structurel qui s'est réaffirmé dans la prolongation des interventions publiques jusqu'à aujourd'hui (France 2030, Programme d'Investissement d'Avenir). L'on assiste à un retour de l'Etat, en tant qu'organisateur de la production et garant de l' « autonomie stratégique » d'un pays.

Comme le montre le nouvel outil développé par la Fonds Monétaire International (FMI) dédié au recensement des mesures relevant d'une politique industrielle, l'année 2023 a été l'occasion pour de nombreux pays d'avoir recours à un outil de politique industrielle (2 500 occurrences recensées, dont 71% sont capables de fausser la concurrence du commerce international). Les Etats, principalement les pays développés (Chine, Union européenne et Etats-Unis pour 48%) ont utilisé en majorité des subventions aux entreprises.

Pourquoi assistons-nous à un retour de la politique industrielle ? Le FMI identifie un nombre important de raisons dont : remédier aux effets combinés de diverses crises, notamment la stagnation économique post-crise financière, les conséquences de la pandémie de Covid-19 et les perturbations dans les chaînes d'approvisionnement. En parallèle, les tensions géopolitiques croissantes, particulièrement liées aux territoires, aux ressources et à la course au leadership technologique, suscitent des inquiétudes quant à une fragmentation géoéconomique. De plus, les demandes insatisfaites du public en matière de lutte contre le changement climatique incitent les gouvernements à réévaluer leurs politiques industrielles.

Si de nombreuses définitions de « politique industrielle » existent, elles charrient toutes la même idée que par elle l'Etat intervient pour soutenir et/ou développer un ou plusieurs secteurs d'activités (manufacturiers ou autres). Depuis 1980 en France, la part de l'industrie dans le PIB a reculé de 10 points, s'établissant à 13,4 % de la valeur ajoutée française en 2018. Concernant la délocalisation, l'emploi des filiales industrielles à l'étranger des groupes français correspond à 62 % de l'emploi dans le secteur industriel en France, contre 52 % au Royaume-Uni, 38 % en Allemagne, 26 % en Italie et 10 % en Espagne (Les Cahiers du Cercle des économistes, 2021). Pour un grand nombre de personnel académique et politique, cette politique de désindustrialisation s'est amplifiée car nous avons choisi de guider notre production vers la logique des prix bas, à laquelle le consommateur s'est habitué. Cela a provoqué une délocalisation des productions les moins rentables en France et une politique de baisse des coûts du travail menée par les gouvernements successifs pour restaurer la compétitivité prix des entreprises françaises.

Afin d'enclencher un processus de réindustrialisation et de renforcement de l'appareil productif, mais également pour répondre aux nombreux risques de pénurie et rupture de stocks dans différents secteurs, de nombreux leviers ont été imaginés au niveau national par les plans successifs de France Relance et France 2030. Un dispositif a été mis en place afin de soutenir les relocalisations d'unités de production dans des secteurs stratégiques et renforcer la souveraineté industrielle française : la santé, l'agroalimentaire, les intrants essentiels de l'industrie (chimie, matériaux, matières premières...), l'électronique et les applications industrielles de la 5G. Le projet le plus emblématique de relocalisation ayant été soutenu par l'Etat à cette période est la construction d'une usine dédiée à la production de paracétamol en France par Seqens. Annoncé en juin 2021, le projet à 100 M€ relocalisera la synthèse du principe actif (API pour Active Pharmaceutical Ingredients) du Doliprane, Dafalgan et de l'Effergal en France alors que 50% de la production mondiale vient de Chine et que l'Europe est son plus gros acheteur de paracétamol avec 12 000 tonnes importées par an (Briefing du Parlement européen, mai 2020).

Le gouvernement français avait déjà mis en place des politiques d'aides non ciblées afin d'encourager certaines entreprises à relocaliser certains maillons de leur chaîne de valeur en France qui n'avaient pas porté ses fruits en 2005, 2010 et 2013. Une des causes avancées est que les entreprises n'avaient pas d'avantages structurels à faire valoir en rapatriant leur production en France (nouveau procédé innovant et moins polluant, coût du travail moins élevé que dans le pays de production actuel etc...). Pour El Mouhoub Mouhoud, les relocalisations étant le revers des délocalisations passées, un flux de relocalisation sera toujours observable sans soutien de l'Etat. D'autres économistes partagent ce constat, tout en précisant qu'il est possible de soutenir un projet très précis de relocalisation si le bien est stratégique. Ce nouveau projet ciblé et porté par une volonté politique de retrouver une « souveraineté industrielle et sanitaire » a-t-il permis cette fois de rencontrer les attentes de l'entreprise concernée ? Ce projet va-t-il être rentable ?

Nous allons nous intéresser à cette politique publique en nous posant la question suivante : Avec quelles conditions la volonté politique du gouvernement français a-t-elle rencontré les intérêts économiques de l'entreprise Seqens pour relocaliser la production de Paracétamol sur le sol français ? De cette première question en découlent beaucoup d'autres : Quels sont les facteurs clés influençant les décisions de relocalisation de la production pharmaceutique en France et en Europe, et quelles sont les implications économiques, politiques et stratégiques de ces décisions

sur la sécurité des approvisionnements en médicaments essentiels? Dans quelles mesures l'Etat peut-il soutenir des projets de relocalisation durables ?

Pour répondre à cette question nous avons tout d'abord présenté les théories économiques et géographiques sur la localisation de la production pour ensuite nous intéresser aux changements dans les choix de localisation des entreprises à travers les vagues de mondialisation, mettant en lumière les motivations derrière les mouvements de délocalisation et de relocalisation. La relocalisation, ou le rapatriement des activités dans le pays d'origine ou dans des régions voisines, est devenue une stratégie complémentaire à la délocalisation. Elle est motivée par des facteurs tels que les avancées technologiques, les risques de ruptures d'approvisionnement, et les coûts croissants de délocalisation. La montée des coûts de transport et des différences de coûts salariaux, ainsi que des événements tels que la crise du Covid-19 et la guerre en Ukraine, ont remis en question les choix de localisation des entreprises. Au sein de cet environnement et bien avant ces événements, les gouvernements ont commencé à intervenir dans l'économie mondialisée pour assurer leur sécurité économique et renforcer leur souveraineté à travers les politiques industrielles. Les politiques industrielles peuvent être horizontales (favorisant un environnement propice au développement des entreprises) ou verticales (soutenant directement un secteur prioritaire). Au sein de la politique industrielle, les politiques visant à encourager la relocalisation des activités industrielles sont confrontées à des défis politiques, économiques et temporels. Les résultats de telles politiques peuvent être mitigés, et les avantages à long terme sont souvent incertains. Les États sont confrontés à un trilemme lorsqu'ils mettent en place des politiques industrielles, car ils doivent équilibrer la croissance économique, la stabilité financière et la promotion de champions nationaux. Le soutien à un secteur ou à une entreprise peut fausser la concurrence et entraîner des pertes financières, également dans une politique de relocalisation.

A l'aide de différents supports de la presse écrite, numérique et radiophonique, nous nous sommes intéressés aux annonces du gouvernement et du Ministère de l'Economie ainsi qu'aux déclarations des représentants de Seqens à la presse sur l'avancée du projet ainsi que ses modalités de réalisation. Dans notre analyse de la politique de relocalisation du paracétamol initiée par le gouvernement français et réalisée par Seqens, nous avons vu que la décision de relocaliser ne provenait pas de l'entreprise. L'impulsion politique a permis de lancer le projet et les subventions, décrites par Seqens comme essentielles, ont permis de le financer. En revanche, plusieurs facteurs structurels ont permis à l'entreprise de répondre positivement à la demande du gouvernement. Tout d'abord le savoir-faire de Seqens dans la production de paracétamol en Chine. Ensuite la forte présence de Seqens en France avec 13 sites de production et son siège social à Ecully (Lyon – 69) ainsi que son laboratoire de Porcheville créé en 2019, le Seqens'Lab. C'est le travail de ce laboratoire qui a permis à Seqens de développer un nouveau procédé innovant moins polluant et plus efficace de production du paracétamol pour le mettre en valeur dans sa nouvelle usine. Ce nouveau procédé permettra d'augmenter la productivité de l'usine. Ensuite, la plateforme chimique Les Roches-Roussillon s'est engagée dans un projet de décarbonation de l'énergie utilisée sur la plateforme et permettra à Seqens de s'implanter sur un site industriel possédant une mutualisation de ses réseaux de chaleur fatale. Enfin, c'est également grâce à ses partenariats avec Sanofi et Upsa que Seqens a sécurisé ses premières commandes de paracétamol. C'est également grâce au moratoire de l'Etat quant au prix du paracétamol qui semble avoir incité les laboratoires à signer avec Seqens.

Si toutes ces conditions ont été favorables à un retour de la production de paracétamol en France, une politique de soutien financier à un acteur désigné sans mise en concurrence reste

une stratégie particulièrement risquée. La politique de relocalisation française du paracétamol, bien que soutenue par des intérêts politiques et économiques convergents, présente plusieurs limites. La politique de relocalisation du paracétamol en France, intégrée en urgence dans le Plan de Relance en réponse à la crise du Covid-19, présente plusieurs limites. D'après la Cour des Comptes et le Sénat, les subventions ont été distribuées sans ciblage précis, favorisant une allocation inefficace des ressources, tandis que le soutien exclusif à une seule entreprise, Seqens, risque de créer des distorsions de marché et ne garantit pas la concurrence nécessaire. De plus, les incertitudes persistent quant à la rentabilité à long terme du projet, notamment en ce qui concerne la stabilité des prix et la concurrence potentielle d'autres producteurs européens ou français telle que la start-up Ipsophène annonçant la construction d'une usine de fabrication du paracétamol à Toulouse. Enfin, malgré la relocalisation, une dépendance persistante à l'importation de matières premières chinoises limite la souveraineté réelle dans la chaîne de valeur du paracétamol.

La politique de relocalisation du paracétamol en France révèle la nécessité de repenser la dépendance aux approvisionnements étrangers en médicaments essentiels, notamment après la crise du Covid-19. Des outils tels que les subventions ciblées peuvent inciter à l'implantation locale de capacités de production vitales, mais une approche plus large est nécessaire. La constitution **d'une liste de médicaments stratégiques au plan industriel et sanitaire (MSIS) abondée par la base de données sur les sites de production de l'ANSM (Agence nationale pour la sécurité du médicament et des produits de santé)** afin d'identifier les maillons faibles dans les chaînes d'approvisionnement. De plus, le renforcement de la coopération européenne, notamment à travers le **développement du système de stockage et de partage d'informations au sein de l'Union européenne élargi** s'inspirant du système i-SPOC développé par la Commission européenne pour l'approvisionnement en médicaments essentiels contre le Covid-19. Ce dernier pourrait aider les Etats membres à réagir rapidement en cas de risques de pénuries en équilibrant les stocks entre pays. Après identification des maillons faibles au sein des CVM des médicaments, **la promotion des Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)** est essentielle pour soutenir les efforts de rapatriement de la production d'API en Europe et pour diversifier les sources d'approvisionnement. Si un pays identifie une étape vulnérable et stratégique dans la production d'un médicament, afin d'inciter les entreprises dont la stratégie est de rapatrier une partie de leur production en Europe ou en développer une nouvelle (réindustrialisation), **les outils d'appel d'offres ou d'appel à manifestation d'intérêt ouverts à l'ensemble des producteurs européens** sont un moyen d'encourager l'innovation dans un segment particulier et soutenir des projets matures en respectant la mise en concurrence.

Détail de la méthodologie suivie et du type de données utilisé

Afin de réaliser cette recherche, il nous a fallu se baser sur de nombreux articles de presse et émissions radiophoniques. En effet puisque la politique étudiée est plutôt récente (4 ans) et que nous nous intéressons principalement aux facteurs de localisation, il nous fallait analyser les déclarations des membres de Seqens dans la presse ainsi que des déclarations gouvernementales sur la publication des projets et lauréats. Afin d'évaluer la durabilité du projet, nous ne pouvions pas nous baser des données quantitatives observables qui nous auraient indiqué si le projet avait été rentable ou si le prix du paracétamol avait bel et bien augmenté dans les premières années de production de l'usine de Roussillon.

Les documents officiels proviennent des sources suivantes : le gouvernement français, la Direction Générale des Entreprises (DGE), la Cour des Comptes, le Sénat, la banque publique d'investissement française (Bpifrance), l'Agence Nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), différents groupes de travail de la Commission européenne et du Parlement européen, France Stratégie (think tank) rattaché aux services du Premier Ministre.

Les sources presse proviennent des journaux et quotidiens suivants :

- **Le Monde** (quotidien national le plus lu en France, ligne éditoriale de centre gauche)
- **Le Figaro** (journal national « de référence », ligne éditoriale de droite gaulliste, libérale et conservatrice)
- **L'Humanité** (journal français, ligne éditoriale de gauche)
- **La Tribune** (journal français économique et financier)
- **Les Echos** (quotidien français d'information économique et financière, ligne éditoriale favorable à l'économie de marché)
- **Ouest-France** (quotidien régional français basé à Rennes en Bretagne, 1^{er} quotidien francophone au monde)
- **Midi Libre** (quotidien régional français basé près de Montpellier en Occitanie)

D'autres sources proviennent de magazines, revues et autres médias:

- **Reuters** (une des plus grandes agences de presse mondiales et généralistes, consacrée en majorité à l'information financière)
- **Alternatives économiques** (magazine mensuel traitant de questions économiques et sociales, ligne éditoriale classée à gauche)
- **L'Usine Nouvelle** (magazine mensuel français de presse écrite consacré à l'économie et aux technologies dans le monde industriel)
- **Capital** (magazine mensuel français traitant d'économie)
- **Challenges** (magazine hebdomadaire économique français)
- **L'Express** (magazine d'actualité hebdomadaire français d'obédience libérale)
- **CentraleSupélec Alumni** (revue des alumni de l'école CentraleSupélec, école d'ingénieur français)
- **Gomet** (média numérique qui traite de l'actualité locale sur la métropole Aix Marseille Provence)
- **Reporterre** (média numérique qui traite de problématiques environnementales et sociales)
- **Le journal des entreprises** (média économique régional couvrant l'actualité des entreprises dans 72 départements)
- **Ça m'intéresse** (magazine mensuel français de vulgarisation scientifique)

Les sources radiophoniques et d'émissions télévisées proviennent des chaînes suivantes :

- **France Inter** (station de radio française généraliste, nationale et publique, appartient au groupe Radio France)
- **France Bleu** (réseau des radios locales publiques françaises décliné en 44 radios généralistes publiques de proximité, appartient au groupe Radio France)
- **France Info** (radio publique d'information française)
- **France 3** (chaîne de télévision généraliste française de service public à vocation régionale, appartient au groupe France Télévisions)
- **RMC** pour Radio Monte-Carlo (station de radio généraliste privée à capitaux français)
- **Europe 1** (station généraliste française)

Enfin, nous nous sommes encore basés sur les sites officiels d'autres acteurs :

- **Seqens**
- **Solvay**
- **Leem** (Les Entreprises du Médicament)
- **OTMeds** (L'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicaments)
- **Global Market Insights** (une société d'étude de marché et de conseil en gestion qui s'adresse aux entreprises, aux organisations à but non lucratif, aux universités et aux agences gouvernementales)
- **Future Market Insights Inc.** (organisme d'étude de marché certifié par ESOMAR et membre de la Greater New York Chamber of Commerce, fournit des informations approfondies sur les facteurs régissant l'augmentation de la demande sur le marché)

A l'aide de ces différents supports, nous nous sommes intéressés aux déclarations du gouvernement et du Ministère de l'Economie ainsi qu'aux déclarations des représentants de Seqens à la presse sur l'avancée du projet ainsi que ses modalités de réalisation. Les informations recherchées portaient sur : les objectifs de production, les obstacles rencontrés par l'entreprise, le montant des investissements, les avantages ayant permis à Seqens de se rendre compétitif, les aspirations de l'entreprise. Il est important de noter que les déclarations aux médias peuvent refléter la réalité voulue par les acteurs économiques de la part de l'Etat (des demandes notamment) et cherchent à influencer. Les journaux, magazines, revues, médias de leur côté retranscrivent des interviews ou rassemblent des informations sur un sujet en indiquant ce qui les intéressent. Ils ne sont pas extraits aux jeux d'influence de l'opinion. Par exemple nous avons des acteurs médiatiques cherchant à défendre le libéralisme économique et l'économie de marché qui vont présenter la politique du gouvernement comme imparfaite ou non suivant leur avis sur la question.

Concernant les deux sociétés d'étude sur lesquelles nous nous sommes basées pour présenter les tendances mondiales sur le marché du paracétamol, il faut prendre leur résultat avec prudence suivant la méthodologie utilisée par les sociétés et suivant les clients majoritaires. Ce sont surtout les tendances du marché qui sont d'intérêt dans notre analyse, qui montrent que le marché se développe (en dehors de ces deux études, aucun n'a prédit de Taux de Croissance Annuel Composé – TCAC- négatif).

Etat des savoirs et perspectives sur les choix de localisation des firmes

I. Cadre théorique sur la localisation des activités économiques

A. La discipline économique et la théorie de la localisation

Les réflexions théoriques sur la localisation spatiale de la production se sont développées en parallèle des changements de nature du commerce international et des courants de la pensée économique (Ohlin, 1933 ; Isard, 1956 ; Krugman, 1992). Dans l'économie classique, la théorie des avantages comparatifs (Smith, 1776 ; Ricardo, 1817) présentait déjà un lien entre répartition spatiale de la production et commerce international. En effet, la localisation de la production pour Smith et Ricardo était dépendante de l'écart de productivité d'un pays par rapport à ses concurrents. La même idée est présentée dans le modèle Heckscher-Ohlin du commerce international (Jovanović, 2003). La dotation de chaque pays en facteurs de production (travail, capital, ressources naturelles, accès au marché, à la demande, etc...) détermine la localisation de la production. L'abondance ou non de certains facteurs va rendre la production moins onéreuse et se répercuter sur les prix. Cela permet d'expliquer pour Ohlin (1933) la localisation des productions. Cependant, le modèle Heckscher-Ohlin (HO) considère que toutes les fonctions de production sont identiques et qu'aucun facteur spécifique n'encourage une firme à s'installer dans un endroit précis. De plus, il ne permet pas d'expliquer la localisation des industries dites « footloose », pour qui les coûts de transport sont relativement peu importants dans leur choix de localisation. Si les coûts de transport leur importent peu, les facteurs de production locaux ne sont pas non plus d'une importance capitale puisqu'ils seront acheminés à bas coût (Allen & Stone, 1992).

L'économie spatiale et la géographie économique vont faire émerger en parallèle « la théorie de la localisation » sur le territoire national. Johann Heinrich von Thünen (1826) est le premier à s'intéresser à la localisation de la production agricole par rapport à sa distance du marché final en Allemagne. Il reprend l'axiome d'Adam Smith selon lequel l'individu cherche à maximiser son profit et considère que le propriétaire veut maximiser les rendements de sa terre en utilisant de manière optimale sa surface et les coûts de transport. Il conclut que les différentes cultures se répartissent de manière optimale en cercles concentriques autour du centre-ville. Alfred Weber (1909) a développé ensuite la « théorie de la localisation industrielle ». Dans son modèle, Weber considère que les localisations du marché final et des matières premières est connue et que la technologie disponible est à un niveau constant. Dans cette situation, l'entreprise va choisir le point qui lui permet de minimiser les coûts d'acheminement des inputs ainsi que des outputs. Weber dans ce modèle reprend les bases de la théorie économique néoclassique : l'industrie fait face à un trade-off pour maximiser son profit entre les coûts de transport, la rémunération de la main d'œuvre ainsi que les avantages que peut apporter des économies d'agglomération (pour Weber c'est une baisse des coûts de production corrélée à l'agrandissement de l'échelle de production en un seul lieu). Weber est le premier à proposer une théorisation d'un problème de localisation optimal avec un comportement de minimisation de l'ensemble des coûts de production et de transport. Cette approche cependant n'est valide que si l'ensemble des coûts non reliés au transport sont égaux.

Avant les années 1970, les apports de l'économie classique puis néoclassique doublée d'analyse en géographie économique ont appuyé le fait que les choix de localisation s'effectuaient par rapport à l'accès au marché, aux ressources et surtout à des moyens de transport permettant une économie de coûts avantageuse. La remise en question de l'économie néoclassique ainsi que la densification du commerce international à cette période vont permettre d'élargir le panel de facteurs de localisation.

Dans la théorie économique néoclassique dominante, l'entreprise est vue comme un agent économique individuel fonctionnant au sein d'un marché et s'adaptant à des mécanismes de prix pour maximiser son profit au moindre coût avec une fonction de production donnée (Jevons, 1871 ; Menger, 1871 ; Walras, 1926). Il dispose, dans un marché de concurrence pure et parfaite, de toutes les informations nécessaires à une transaction. Dans les années soixante-dix la théorie économique de la firme émerge à la suite d'une remise en question des hypothèses de rationalité parfaite des entreprises. C'est un article de Ronald Coase datant de 1937, « La nature de la firme », qui sera le point de départ de questionnements sur l'origine des firmes et leur rôle. Pour Coase et plus tard Oliver E. Williamson (1985), l'organisation de la production par une entreprise s'explique par la volonté de réduire les coûts de transaction entre offreurs et acheteurs sur un marché. Ces coûts pour des individus isolés peuvent être élevés en sachant qu'il existe des asymétries d'information et que l'échange demande du temps, des renseignements, de l'énergie etc... Les coûts de transaction sont des coûts liés à la coordination, à la négociation et à la mise en œuvre des échanges économiques. Quand les coûts de transaction externes (sur le marché) sont plus importants que les coûts internes de production (au sein de la firme), une entreprise naîtra et grandira. Lorsque l'inverse se produit, la firme va choisir de sous-traiter par exemple ou de réintégrer une de ces activités au sein du marché. Cette théorie a permis d'ouvrir la « boîte noire » de l'entreprise néoclassique pour éclairer les choix de coordination en interne. L'incertitude, l'opportunisme et la rationalité limitée empruntée à Herbert Simon (1982) sont trois éléments centraux de la théorie des coûts de transaction (TCT) pouvant coûter à l'entreprise et impacter ses choix stratégiques. Dans le cadre d'un choix de localisation, l'incertitude peut faire augmenter les coûts de transaction et annuler l'externalisation de la production car plus de recherches seront nécessaires. L'opportunisme de certains acteurs maximisateurs peut augmenter les coûts de surveillance et les sanctions d'application des contrats entre agents économiques. Si ces coûts sont trop importants, la firme peut va décider de garder son unité de production en interne. L'évolution des coûts de transaction (de différentes natures suivant les firmes et leur activité) peut contribuer à des changements dans la localisation des entreprises. Lorsque les coûts de transaction diminuent, les entreprises peuvent être incitées à délocaliser certaines activités vers des marchés externes plus efficaces, tandis que des coûts de transaction plus élevés favorisent le maintien des opérations en interne (production centralisée). Par exemple, des faibles coûts de main d'œuvre peuvent compenser les coûts de gestion élevés d'une délocalisation de la production à l'étranger. D'après Magretta (2002), les idées de Coase permettent de comprendre comment les nouvelles technologies et les nouveaux marchés conduisent les dirigeants à externaliser les activités non essentielles et à créer des organisations à l'éventail de production plus restreint.

Comme nous venons de le voir, la théorie de la firme et la TCT a permis d'ouvrir l'analyse économique à l'étude des choix stratégiques des entreprises par leurs dirigeants afin de réduire l'ensemble des coûts de transaction. D'après M.N. Jovanović, les questionnements liés à la

propriété et le contrôle des firmes a été négligé dans les études sur les choix de localisation, notamment car le modèle HO considérait que chaque facteur de production n'étaient disponibles qu'au niveau national.

B. Apports interdisciplinaires

Nous allons maintenant étudier ce que d'autres disciplines peuvent nous apprendre sur les facteurs de localisation. Tout d'abord, les théories que nous avons développées précédemment ne prenaient pas en compte le fait historique ou accidentel dans la spécialisation d'une région dans un secteur industriel particulier (Krugman, 1992 ; Eaton & Lipsey, 1997). Jovanović (2003) prend l'exemple de la théorie économique de la probabilité non-linéaire prédisant l'évolution d'un système sujet à des rendements croissants avec des balles de couleurs différentes. La couleur de la balle piochée dépend de la proportion de chaque couleur disponible. Les rendements croissants apparaissent lorsqu'il est plus probable qu'une balle rouge soit piochée quand elles sont déjà présentes en grande proportion, les rendements seront décroissants dans le cas inverse (Arthur, 1990). La présence de firmes ou de capital dans une certaine région plutôt qu'une autre va influencer le développement économique de celle-ci et chaque arrivée de firme va déterminer le résultat final, la spécialisation entre autres. Les décisions d'investissement d'entreprises et la politique commerciale d'un Etat à un instant t auront un impact sur le paysage économique futur. A titre d'exemple, Jovanović convoque le concept développé très tôt par Marshall (1890) des « économies d'agglomération » pour expliquer la structure industrielle d'une région. Il constate que les firmes d'un même secteur d'activité ont tendance à se concentrer dans un même lieu géographique dans lequel un réseau se constitue et où la transmission d'informations fluide permet des innovations et renforce la compétitivité de ce district industriel. Nous allons revenir sur cette analyse.

Les approches comportementales en géographie ainsi que d'autres approches plus radicales (Bailly, Beguin & Scariati, 2016) peuvent nous éclairer sur la complexité des questionnements théoriques sur les choix de localisation. La théorie de la localisation est critiquée par sa non-prise en compte des processus sociaux qui sous-tendent les choix de localisation. La démarche scientifique économique qui cherche des régularités théoriques à partir de variables purement économiques est remise en question. L'approche comportementale partage avec les critiques de l'économie néoclassique l'idée de la « rationalité limitée » et d'un manque d'informations dans la cadre d'un processus de décision. De ce postulat découle des recherches sur la perception des informations par les individus, notamment par la géographie des représentations qui met en avant de manière empirique le biais spatial qui existe lorsqu'un territoire est éloigné ou inconnu (distance topologique) et un biais personnel lié au vécu des personnes sur un territoire (distance psychologique). Une autre critique concerne le comportement maximisateur des décideurs dans leur choix de localisation, qui peuvent être influencés par des motivations à caractère personnel difficilement transcritibles par un type de fonction précise. Les variables mentionnées ci-dessus mettent en lumière la complexité des processus décisionnels liés à la localisation et soulignent l'impact de diverses pressions.

II. Multinationalisation des firmes et nouvelles considérations

A. Mouvements de délocalisation

Nous allons maintenant nous concentrer sur les changements dans les choix de localisation des entreprises en fonction de la mondialisation. Violaine Faubert (2012) distingue deux vagues de mondialisation : celle de la fin du XIX^{ème} siècle (1870-1914) et celle de la fin du XX^{ème} siècle (à partir de 1970), toutes deux caractérisées par l'intégration croissante des marchés de biens, favorisée par la baisse des coûts de transport et de communication. Le poids du commerce international dans la valeur ajoutée échangeable est passée de 14,3% en 1890 à 35,8% en 1990, un tel niveau expliqué par la libéralisation commerciale (création du GATT en 1947 et l'OMC en 1994), la baisse des coûts de transport et l'internationalisation croissante du processus de production dans des chaînes de valeur mondiales (CVM) (Feenstra, 1998).

D'après El Mouhoub Mouhoud (2013), les investissements directs à l'étranger (IDE¹) et les formes de délocalisation des activités à l'étranger est ancienne et date des débuts de la mondialisation. Il définit ces investissements comme une des composantes de la mondialisation qui s'incarne dans des firmes multinationales (FMN²) et renforcée par deux autres : la mondialisation financière et la mondialisation des technologies et des connaissances. Les FMN existent depuis les débuts du commerce international, mais c'est à partir des années 1970 qu'elles prennent de l'importance et s'imposent en tant qu'acteurs principaux de planification du commerce mondial.

Une entreprise cherchant à se mondialiser peut être amenée à délocaliser ses activités de production de manière dite absolue ou relative (par externalisation internationale ou internalisation internationale OCDE, 2013). La suppression d'une unité de production ou d'assemblage dans un pays A pour la transférer dans un pays B entraîne une délocalisation absolue. Lorsque qu'une entreprise vise à déployer ses activités à l'étranger, on parle de délocalisation relative « consistant pour une FMN à réaliser la croissance de la production, de l'investissement, ou des emplois, dans ses filiales installées à l'étranger plutôt que dans le pays d'origine de la société mère » (Mouhoud, 2013, p.9-10). Les moyens peuvent être nombreux pour délocaliser des processus productifs : implantation de filiales par IDE, dites *greenfield* (nouvel investissement) ou *brownfield* (extension de capacités) ; les fusions et acquisitions (F&A) ; accords de *joint-venture*, etc... En dehors de ces investissements internationaux, une logique dite « verticale » de délocalisation est aussi à l'œuvre par la sous-traitance internationale, l'externalisation (*outsourcing*), les importations directes vouées à assembler un produit final ou encore les accords de licence. Mais pour l'auteur, la délocalisation verticale pour des motifs de réduction des coûts salariaux passe davantage par la sous-traitance internationale et l'importation directe (négoce international).

¹ « Les investissements directs étrangers sont les investissements qu'une unité institutionnelle résidente d'une économie effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une unité institutionnelle résidente d'une autre économie et d'exercer une influence significative sur sa gestion dans le cadre d'une relation à long terme. Par convention, une relation d'investissement direct est établie dès lors qu'un investisseur acquiert au moins 10 % du capital social de la société investie. ». *Définition - Investissements directs étrangers* | Insee (2019) *insee.fr*. Disponible ici: <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1263> (Consulté le: 26/03/2024).

² D'après l'INSEE, « une firme multinationale est un groupe de sociétés ayant au moins une unité légale en France et une à l'étranger ». *Définition - Firme multinationale* | Insee (2020) *insee.fr*. Disponible ici: <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2121> (Consulté le: 25/03/2024).

L'ensemble de ces stratégies à disposition d'une FMN ont fait évoluer la nature des biens échangés et les canaux d'échanges commerciaux. Les fragmentations des CVM sont visibles aujourd'hui par l'évolution du commerce mondial de biens intermédiaires, favorisé par la sous-traitance internationale et l'« outsourcing » pratiqué par les FMN.

Les firmes multinationales ont évolué d'une approche séquentielle de développement de produit, comme décrite par le cycle du produit de Vernon en 1966, où elles commençaient par le marché domestique puis exportaient avant d'investir à l'international, vers une approche globale où elles lancent directement leurs nouveaux produits à l'échelle mondiale. Le ratio du stock d'IDE sortant sur le PIB mondial est passé de 5,1 % en 1982 à 7,8 % en 1990, et de 27,4 % en 2005 à 34,5 % en 2009 (Mouhoud, 2012). Enfin, les filiales des multinationales ajustent leurs produits selon les demandes locales des pays où elles opèrent, encourageant ainsi le commerce intra-branche, qu'il soit vertical ou horizontal. Ce type de commerce représente désormais la moitié des échanges entre les pays de l'OCDE et plus d'un tiers du commerce mondial.

Le développement des FMN depuis les années 1950 et la décomposition internationale du processus productif dans des chaînes de valeur mondiales (CVM), facilitée par le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), ont fait l'objet de nombreuses théories afin d'expliquer les raisons pour lesquelles une firme engage des activités à l'étranger. Nous allons nous intéresser ici aux théories qui tentent d'expliquer le recours des firmes aux IDE à la place d'exportations depuis leur pays d'origine :

Dans les années 1960, Stephen Hymer a développé le concept d'« avantage spécifique » pour expliquer les IDE. Puisque qu'une firme qui s'implante à l'étranger est en désavantage par rapport à ses concurrents locaux pour diverses raisons (culturelles, linguistiques, etc...), la firme doit posséder un avantage spécifique que les concurrents ne peuvent pas s'approprier. Cela signifie qu'un IDE est effectué à l'étranger par une firme qui a un pouvoir de marché et veut empêcher la compétition sur place. Cette approche, partagée par Reuber (1973) qui défend l'« avantage spécifique » comme moyen d'accéder à des marchés sécurisés sur le temps long, a des limites. Une firme pourrait a priori exploiter cet avantage dans son pays d'origine avant d'exporter. De plus, une firme n'est pas nécessairement en état de monopole ou d'oligopole dans son pays d'origine pour s'engager dans des activités à l'étranger au vu du nombre de FMN (en 2018, il existe 60 000 FMN dans le monde contrôlant plus de 50 000 filiales, Atlas mondial de SciencesPo).

En 1973, Frank Knickerbocker s'intéresse aux interactions stratégiques entre firmes et développe une analyse s'intéressant à la structure de marché du pays d'origine et du comportement de la firme leader. Pour lui, des « grappes d'investissements » sont réalisées par les FMN lorsqu'une firme leader investit dans un pays étranger. Elle sera suivie par ses concurrents dans le pays d'origine afin de ne pas laisser l'entièreté du marché au leader. Dans une étude sur 187 firmes américaines entre 1948 et 1967, la réponse de la firme « suiveuse » intervient dans les trois ans (45%) et dans les sept ans (75%) (Blair et Premus, 1987).

A la suite de ces analyses, John H. Dunning développe dans les années 1980 un cadre synthétique d'analyse des conditions d'existence d'un IDE, appelé le « paradigme O.L.I. ». Les

FMN s'engagent dans des activités transnationales à l'aide d'un mix de trois facteurs indépendants :

- **Ownership-specific advantages (O - avantage spécifique de la firme)** : la firme prête à s'engager dans une activité transnationale doit posséder un avantage tangible ou non face à ses concurrents sur le marché visé (nom de marque, monopole, compétences, etc...) inspiré de Stephen Hymer.
- **Locational advantages (L - avantages de localisation)** : la firme qui s'apprête à localiser en partie sa production à l'étranger doit bénéficier d'avantages de localisation dans le pays visé, autant la distribution géographique des ressources que les soutiens des gouvernements.
- **Internalization of ownership-specific advantages (I - internalisation des avantages spécifiques de la firme)** : il doit être dans l'intérêt d'une FMN d'internaliser ses avantages à l'étranger, plutôt que de les vendre à d'autres entreprises locales. Cette dernière condition fait écho à la TCT qui permet à une firme qui analyse l'ensemble des coûts de transaction de savoir si elle engage un rapport marchand ou si elle garde une activité en interne.

Ce cadre théorique est très utile pour mettre en relation différents intérêts d'une firme à s'étendre à l'international. Si les trois types d'avantages sont réunis, la firme effectuera un IDE. Sans avantage à la localisation (L) mais les deux autres (OI), la firme exportera. Elle vendra une licence à une entreprise locale si elle ne possède que l'avantage spécifique (O) sans les deux autres (LI).

En revenant sur l'avantage de localisation précisément, bien que les facteurs traditionnels comme l'accès au marché, la main d'œuvre, les coûts de transport et les ressources gardent une importance prégnante, de nombreux facteurs peuvent impacter les avantages spécifiques d'une entreprise à s'implanter sur un nouveau marché local.

En 1987, J.P. Blair et R. Premus ont passé en revue les principaux facteurs d'implantation industrielle d'après les enquêtes et les études économétriques réalisées depuis les années cinquante et soixante aux Etats-Unis. Ils soulignent l'importance croissante de facteurs non traditionnels tels que les impôts, l'éducation et l'infrastructure, parallèlement aux facteurs traditionnels tels que les marchés et la main-d'œuvre. Ils suggèrent que si les incitations industrielles sélectives ont pu être efficaces dans le passé, elles ne le sont peut-être plus autant aujourd'hui en raison de leur disponibilité généralisée. Il propose plutôt d'améliorer l'attractivité globale des sites en investissant dans divers domaines tels que la main-d'œuvre qualifiée et la qualité de vie.

Le cadre théorique de Dunning reste un modèle d'analyse aujourd'hui, mais d'autres auteurs ont développé de nouvelles théories depuis pour expliquer les activités à l'étranger.

Paul Krugman en 1980, s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle économie géographique et s'inspirant des travaux de Marshall sur les économies d'agglomération, propose des modèles montrant que les situations d'économies d'échelle dans certains secteurs économiques conduisent à accroître le caractère imparfait des marchés tout en « fabriquant de nouveaux avantages comparatifs », c'est-à-dire que la croissance est inégalement répartie sur les territoires. Pour reprendre la typologie effectuée par Marshall dans ses « Principes

d'économie » (1890), il existe trois types d'externalités positives liées à l'espace : les interactions (ou l'« épaisseur ») du marché du travail liées à la concentration de centres de formation et de nombreuses entreprises ; les liens entre producteurs de biens finaux et biens intermédiaires ainsi que des clients ; et la diffusion des connaissances. Grâce à ces phénomènes spatiaux, on obtient une région géographique qui concentre un nombre élevé de firmes qui innovent par les économies d'agglomération et forme un « cluster »³ ou pôle de compétitivité en français. A l'image du modèle des économies d'échelle internes en économie, l'augmentation du volume de production au sein de la branche à laquelle appartiennent les firmes réduit les coûts unitaires (économies externes d'agglomération). Par ce modèle, Krugman explique comment certains territoires développent des avantages compétitifs et échangent avec d'autres zones spécialisées dans la même branche (les clusters de la Silicon Valley et Bangalore en Inde sur les nouvelles technologies par exemple). Si nous avons vu plus haut que les clusters se formaient de manière « accidentelle », l'Etat peut aider à renforcer la formation et la compétitivité d'un cluster et non le créer (Jovanović, 2003).

B. Hyper-mondialisation et régionalisation du commerce, mouvements de relocalisation

Si les mouvements de mondialisation des FMN (IDE et délocalisation des processus de production) sont une composante de la mondialisation depuis ses débuts, une stratégie complémentaire existe également : les relocalisations.

Le transfert de moyens de production d'un pays où ils avaient été précédemment relocalisés est appelé par Ellram (2013) « rapatriement » (*backshoring*). D'autres auteurs, comme Fracocchi et al. (2014), décrivent la relocalisation de manière générique, en considérant qu'elle est un changement de lieu par rapport à un précédent pays d'implantation. Les relocalisations ou retours d'activité peuvent se diriger vers les pays d'origine mais aussi vers les régions où se concentre la demande. Ce mouvement est appelé relocalisation de voisinage (*nearshoring*) et est défini comme la décision de relocaliser des activités délocalisées, non pas nécessairement vers le pays d'origine de la société, mis plutôt vers un pays voisin du pays d'origine (De Backer, K. et al., 2016).

Les relocalisations existent depuis qu'il y a des délocalisations. En effet, « la relocalisation porte fondamentalement sur le lieu d'implantation des activités (tout comme la délocalisation), et ce, indépendamment de la structure de propriété (les activités peuvent être effectuées en interne ou externalisées en s'adressant à des fournisseurs indépendants) » (Backer, K.D. et al., 2016, p. 10). Les auteurs présentent le cas d'une société américaine qui décide de déplacer une partie de sa production vers le Mexique ou les États-Unis, tout en maintenant ses opérations de production en Chine pour servir le marché local ou régional.

En prenant la définition d'El Mouhoub Mouhoud (2017), « une relocalisation est le retour dans le pays d'origine d'unités productives, d'assemblage ou de montage antérieurement délocalisées sous diverses formes dans les pays à faible coûts salariaux » (p.47). L'auteur identifie 4 vagues de relocalisations liées à cette définition. La première vague, émergée à la fin des années 1970 et initiée par les firmes multinationales américaines, s'est concentrée

³ « Clusters are geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field » – traduisible en français par « Les clusters sont des concentrations géographiques d'entreprises et d'institutions interconnectées dans un domaine particulier. » Porter, M.E. (1998) 'Clusters and the New Economics of Competition', *Harvard Business Review*, 76(6), pp. 77–90.

principalement dans l'industrie électronique et des semi-conducteurs. Elle a été suivie par une deuxième vague dans les années 1980-1990, caractérisée par l'implication des entreprises allemandes et motivée par des facteurs inverses à la délocalisation, comme la réduction des coûts grâce à l'automatisation et la proximité géographique. La troisième vague, apparue dans les années 1990, a été marquée par des stratégies d'optimisation du cycle du produit, notamment dans les secteurs des technologies de l'information et de la téléphonie mobile, avec des cycles rapides de délocalisation-relocalisation. Enfin, la quatrième vague, émergeant dans les années 2000, s'est développée dans un contexte d'accélération des délocalisations verticales vers les pays à bas salaires, touchant à la fois les services et l'industrie manufacturière.

Parmi les déterminants de ces vagues de relocalisations, l'auteur en identifie trois : la plus grande diffusion des innovations technologiques et organisationnelles, l'incertitude de la demande et la versatilité croissante des préférences des consommateurs. Grâce aux avancées technologiques telles que l'automatisation flexible (permettant une reconfiguration rapide pour diversifier la production contrairement à l'automatisation traditionnelle), les entreprises sont moins dépendantes à la main d'œuvre et peuvent réduire leurs coûts de production. La numérisation notamment permet cette flexibilité (De Backer, K. *et al.*, 2016). Parallèlement, des avancées en termes de méthode d'organisation de la production (le juste-à-temps⁴, circuit court) permettent aux entreprises de s'adapter aux fluctuations de la demande. Enfin, l'évolution des préférences des consommateurs a provoqué une différenciation croissante des produits. Les entreprises sont donc forcées de répondre aux variations prévisibles de la demande autant que l'évolution dynamique des préférences des consommateurs.

L'imperfection de certains services finaux peut expliquer la relocalisation de certaines activités manufacturières ou encore des coûts cachés et problèmes de logistique non pris en compte dans la décision de délocalisation (absolue ou relative) (Porter & Rivkin, 2012). De Backer, K. *et al.* (2016) présentent également d'autres raisons favorables aux choix de relocalisation : la colocalisation de la recherche-développement (R&D), de l'innovation et de la production ; les menaces pesant potentiellement sur la propriété intellectuelle en cas de délocalisation ; la proximité par rapport au marché ou encore les risques de catastrophes naturelles ou troubles géopolitiques qui poussent les entreprises à créer des CVM de substitution.

Également d'après El Mouhoub Mouhoud (2012), les facteurs qui ont permis à la mondialisation contemporaine d'émerger et aux firmes d'étendre leurs choix de localisation sont depuis les années 2000 remis en question par deux grandes tendances : la hausse des coûts de transport et les différences internationales de coûts salariaux. Les coûts de transport en hausse poussent une recomposition régionale de la production des firmes dans les secteurs qui subissent d'importants coûts de transport dits pondéreux (Mouhoub, 2012). A cela s'ajoute la hausse des coûts en Chine et dans les pays émergents. Depuis 2005, la progression annuelle des salaires en Chine est de 12% à 18% contre une progression à 5% avant cette date (Gonand, 2020).

Récemment, on observe une tendance à la régionalisation des échanges, où les pays sont plus prompts à commercer davantage avec ceux de leur propre zone géographique (comme les États-Unis avec le Canada et le Mexique). Ce commerce intrarégional représente plus de la moitié du commerce mondial en 2018. Mouhoud (2012) mettait déjà en exergue les paradoxes attendant à

⁴ Gestion de la production "allégée" (lean), reposant notamment sur la simplification des processus, la limitation des stocks, l'élimination du gaspillage. Notice RAMEAU 'Production au plus juste' | BnF Catalogue général - Bibliothèque nationale de France (2010) catalogue.bnf.fr. Disponible ici : <https://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb131912650> (Consulté le: 01/04/2024).

la mondialisation des processus productifs qui promettait une plus grande dispersion et liberté de localisation pour les entreprises. En effet, les progrès dans les transports et dans les TIC peuvent polariser les investissements au sein des régions qui offrent des avantages technologiques et en capital humain (Mouhoud, 2012). Comme le remarque Frédéric Gonand en 2020, depuis les années 1980, le commerce international de la plupart des pays riches s'est principalement développé avec d'autres pays riches.

Si les délocalisations ont été le centre de l'attention dans les années 1980 et 1990 et non les relocalisations, la couverture médiatique des relocalisations a pris son envol à partir du milieu des années 2010 (Backer, K.D. et al., 2016). L'étude de l'Université de Cranfield intitulée "White Paper on Reshoring" de 2015 montre un changement d'attention dans les médias envers la délocalisation et la relocalisation, bien que le nombre d'articles sur ce dernier sujet reste bien inférieur à ceux sur la délocalisation en 2015.

En effet, des cas d'opérations majeures de relocalisation menées par des multinationales telles qu'Apple (2022), General Electric (2015), NCR (2012) et Ford (2017) ont attiré une attention accrue des médias économiques, stimulant ainsi des études universitaires et des débats politiques sur ce phénomène, particulièrement aux Etats-Unis. Cela pouvait s'expliquer par la volonté aux Etats-Unis sous Barack Obama de faire renaître les industries manufacturières dans le pays. L'Europe, quant à elle, était moins préoccupée car ses activités avaient moins été délocalisées en Chine que celles des Etats-Unis. Peu à peu cependant les débats sur la relocalisation atteignent tous les pays pour différentes raisons, dont la France qui avec son Ministère du Redressement (2012-2014) productif avait conçu des mesures pour encourager à la relocalisation des entreprises industrielles (Backer, K.D. et al., 2016).

L'année 2020 a marqué un tournant sur l'attention portée aux relocalisations. La crise du Covid-19 a montré les risques de ruptures d'approvisionnement pour certaines catégories de produits jugés essentiels. Les masques dans un premier temps, puis les livraisons des équipementiers automobiles français qui exploitaient des usines notamment à Wuhan, des médicaments dont ceux à base de paracétamol, les particules électroniques. Pour Frédéric Gonant (2020), qui écrivait alors que la crise du Covid venait de débiter, les mouvements de relocalisation et d'aversion au risque d'approvisionnement allaient s'amplifier avec le temps et devenir un argument essentiel dans les stratégies de localisation. Il donne l'exemple des anticipations des constructeurs automobiles quant à la trop grande fragmentation des CVM lors de la catastrophe de Fukushima en 2011 au Japon. Il rappelle toutefois que les facteurs de localisation sont modifiés chez les firmes avec le temps et qu'il est essentiel de suivre ces évolutions en tant qu'Etat pour les faire apparaître.

Autour de cette année charnière de 2020, la notion de « sécurité économique » a émergé chez les gouvernements face aux risques de pénuries de biens considérés comme « stratégiques » ou « essentiels » comme des technologies, du matériel sanitaire ou l'industrie lourde. Ces risques de pénuries ont été amplifiés par la guerre d'agression russe en Ukraine en février 2022. « Face à la montée en puissance des prises de contrôles d'entreprises stratégiques par des intérêts économiques étrangers, l'État a dû se réinventer dans sa régulation de la mondialisation » (Dupeyrat, 2020, p. 33). La notion de « sécurité économique » permet alors aux Etats d'intervenir dans l'économie mondialisée, notamment dans les stratégies de fusion-acquisition ou les IDE des entreprises étrangères en France. L'auteur considère que ce concept est une nouvelle politique publique, et qu'elle permet donc d'influer sur les choix de localisation des

entreprises stratégiques à l'aide du concept de « souveraineté économique » dont nous parlerons plus tard dans ce document.

Les entreprises ont eu la liberté de configurer leurs activités selon leur jugement, en répondant principalement à des contraintes et des impératifs économiques dans un environnement plus ouvert. La crise de Covid-19, la guerre en Ukraine, le coût social de la décarbonation et la montée en puissance de la Chine ont ravivé les préoccupations sécuritaires en remettant en question les pratiques d'externalisation, de délocalisation et de sous-traitance internationale jusque-là considérées comme optimales.

III. Influence de l'Etat sur le choix de localisation des activités économiques

A. Evolution de la vision du rôle de l'Etat (économie politique)

Comme nous l'avons vu plus haut, les apports de la nouvelle économie géographique ainsi que la mondialisation accélérée ont permis de considérer les choix d'implantation d'entreprise grâce une logique microéconomique propre à chaque firme. Par le paradigme OLI, nous avons vu que les avantages liés à la localisation importaient dans la stratégie de développement de l'activité d'une firme et qu'elle prenait une décision de localisation par rapport à son avantage compétitif. Les facteurs de localisation influençant leur choix peuvent être de nature diverse (le niveau d'éducation, le taux d'imposition cité par Blair & Premus, 1987).

Nous allons maintenant nous demander de quelle manière l'Etat a encouragé la localisation des firmes et dans quelle mesure il est possible pour les pouvoirs publics d'intervenir dans des stratégies de localisation. Et si non, de les soutenir.

La manière dont les Etats soutiennent le développement d'entreprises sur leur territoire se fait par les « politiques industrielles ». La politique industrielle est et a toujours été un instrument stratégique activement appliqué par les gouvernements pour favoriser le développement économique et assurer leur souveraineté (Lin, 2013) par la compétitivité d'un pays – « la capacité d'une économie à générer au cours du temps un certain niveau de revenu et d'emploi dans un contexte globalisé concurrentiel » (France stratégie, 2020, p.55). Il n'existe pas de définition unanime dans la littérature sur la politique industrielle car elle peut être vue de manière très générale comme par Stiglitz, Lin et Monga (2013): « les politiques gouvernementales visant à affecter la structure de l'économie ». Pour d'autres, comme Pack (2000), les mesures de politique industrielles sont destinées à accroître la productivité de secteurs spécifiques au sein du secteur manufacturier. Si les définitions sont nombreuses, elles servent toutes à la croissance et au développement compétitif d'activités économiques suivant les objectifs stratégiques d'un Etat.

L'intervention de l'Etat dans l'économie a fait l'objet de nombreuses controverses parmi les économistes. Keynes par exemple, refuse l'orthodoxie classique selon laquelle les mécanismes du marché, par l'intermédiaire des ajustements de prix et de salaires, permettent de maintenir le plein-emploi. Il est d'avis que l'Etat doit utiliser le levier budgétaire pour stimuler la consommation et l'investissement (Damon, 2016). La théorie économique néoclassique affirme que le fonctionnement concurrentiel du marché permet d'atteindre un optimum collectif (au sens de Pareto où il est possible d'améliorer le bien-être d'un individu sans dégrader celui d'un autre).

Dans ce contexte, l'idée est que la politique industrielle n'a pas lieu d'être. Selon cette perspective, le rôle de l'État, soucieux de l'intérêt collectif, consiste plutôt à réguler et à garantir la concurrence. Toutefois, ces conclusions reposent sur des hypothèses solides qui ne tiennent plus lorsque des éléments tels que les externalités, les biens publics, les rendements d'échelle croissants et les asymétries d'information entrent en jeu. Les économistes néoclassiques reconnaissent que ces "défaillances de marché", conduisant à une allocation sous-optimale des ressources, nécessitent également une intervention publique. La littérature est riche de travaux tentant de poser les fondements théoriques de la politique industrielle que nous n'allons pas développer ici. D'après Gallon et al. (2005), deux situations nécessitent une intervention de l'Etat : lorsque les conditions idéales pour le bon fonctionnement du marché ne sont pas naturellement remplies, mais qu'elles peuvent être garanties par une intervention gouvernementale et lorsque ce qui est optimal selon le fonctionnement compétitif du marché ne bénéficie pas à la société dans son ensemble.

Plusieurs défaillances de marché peuvent justifier la mise en place d'une politique industrielle :

Le premier cas apparaît lorsque des secteurs sont trop ou pas assez concentrés (Duranton et al., 2008). Nous avons vu plus haut que les apports de la nouvelle géographie économique avait mis en lumière les gains d'agglomération d'entreprises d'une même branche (ou différente) quand elles s'organisent en *cluster*. Les bénéfices positifs qui augmentent la productivité des entreprises ne sont pas échangés sur le marché, ce qui les qualifie d'« externalités ». Par conséquent, les entreprises industrielles ont tendance à ne pas prendre en compte de manière adéquate, lors de leurs décisions de localisation, les avantages qu'elles apportent aux autres acteurs (France Stratégie, 2020). La politique industrielle peut impliquer de promouvoir la concentration des entreprises et de la main-d'œuvre dans des grappes industrielles, tout en favorisant le développement des interactions et des synergies entre les différents acteurs au sein de ces *clusters*.

Dans un deuxième cas, des externalités et des problèmes d'information peuvent freiner l'émergence de nouvelles activités et conduire à un sous-investissement dans la recherche et l'innovation. A partir des années 1980, les théories contemporaines de la croissance ont mis en évidence le rôle endogène du progrès technique pour la croissance économique de long terme (Brito, 1973). Ces théories soulignent le rôle des externalités dans le processus de croissance et leur accumulation. Si les entreprises ne tiennent pas compte de ces externalités, la puissance publique peut intervenir pour qu'elles prennent en compte ces externalités dans leurs choix de localisation et investissent dans la R&D et l'innovation.

Enfin, des difficultés de coordination peuvent entraver le développement industriel. L'établissement d'une nouvelle activité nécessite souvent des investissements concertés dans des industries connexes puisque les industries sont interdépendantes. Bien qu'un ensemble de contrats privés puisse potentiellement assurer cette coordination (Chang et al., 2016), leur mise en œuvre est souvent complexe. En effet, lorsque le rendement des investissements dans un secteur dépend des investissements réalisés dans d'autres secteurs, les entreprises peuvent retarder leurs investissements en attendant que d'autres entreprises agissent en premier. Dans les pays en développement, selon Rosenstein-Rodan (1943), un investissement public massif dans un grand nombre d'industries simultanément est préconisé. En revanche, Hirschman (1958) suggère de limiter les aides aux industries qui ont les effets les plus bénéfiques sur le reste de l'économie. Dans notre cas d'étude sur les stratégies de localisation, faire en sorte de coordonner les IDE à l'aide d'une politique industrielle au sein d'une même région pour développer une industrie peut influencer un choix de localisation.

Les politiques industrielles ont pris plusieurs formes suivant les pays et les contextes géopolitiques et économiques. Elle n'a d'ailleurs pas toujours été nommée comme telle en France et dans les pays comparables (Allemagne, Royaume-Uni) où des leviers de soutien aux industries étaient mis en place en tant que politiques de compétitivité : soutien à la R&D privée et publique, soutien aux clusters, modification de normes techniques, achats publics, etc... (France Stratégie, 2020).

Bien que la littérature ne nous donne pas de définition précise, deux applications des politiques industrielles font consensus : la politique horizontale et la politique verticale (ou « sectorielle »). Une politique industrielle horizontale vise à créer un environnement favorable au développement et à la croissance des entreprises tandis que la politique verticale est définie comme un soutien direct à un secteur identifié par l'Etat comme prioritaire (France Stratégie, 2020). Cependant, l'opposition stricte entre les politiques industrielles verticales et horizontales est remise en cause, car leur frontière est floue.

Aggarwal et Aggarwal, dans leur paper *The political economy of industrial policy* (L'économie politique de la politique industrielle, 2016) décrivent de manière exhaustive les mesures entrant dans chacune des catégories. Pour définir la politique industrielle horizontale, ils présentent 3 familles de mesures : l'investissement domestique et les avantages fiscaux pour des entreprises de taille spécifique ; le développement du capital humain et l'amélioration des infrastructures physiques et du cadre réglementaire ainsi que les mesures attirant les IDE (en réduisant le coût du travail et facilitant l'entrée sur le marché). Ces politiques peuvent être macroéconomiques et contre-cycliques, impliquant des ajustements monétaires et du taux de change pour stimuler la compétitivité. Les auteurs présentent ensuite les mesures ayant attiré aux politiques verticales ou sectorielles comme des mesures (parfois semblables à celles citées au-dessus) dédiées à un secteur ou à une seule entreprise par le biais de subventions directes, une baisse des droits de douane, participation publique au capital d'une entreprise, etc.

Avant les années 1970, les politiques économiques dans les pays de l'OCDE étaient centrées sur l'État-nation, avec une monnaie commune et des droits de douane transfrontaliers (O'Brien et al., 2015). Dans les années d'après-guerre jusqu'aux années 1970, le modèle de politique régionale visait à l'équité interrégionale via des investissements nationaux en infrastructures et des politiques d'industrialisation (Pike et al, 2006). En France c'est aussi à cette période que des grands projets sectoriels ont été soutenus par l'Etat (EDF, les Telecom, la SNCF etc...) (Elie Cohen (1992).

À partir des années 1970 et 1980, la mondialisation, la baisse des coûts de transport et de communication (Dean et Sebastian-Barriol, 2004), ainsi que la fragmentation de la production, la répartition inéquitable de l'innovation dans un modèle économique centré sur la technologie et la différente qualité des institutions locales (Farole et al, 2011), ont remis en question ce modèle. Le régime réglementaire fordiste, basé sur l'État keynésien, était en crise, confronté à une compétition internationale accrue et à des coûts salariaux non compétitifs. Cela a conduit à une reconsidération de l'efficacité de l'État-nation pour promouvoir des avantages compétitifs territoriaux (non plus comparatifs et nationaux).

Pour illustrer ce changement de paradigme, un nombre de rapports provenant d'institutions économiques internationales et européennes encourageaient soit 'une approche « fondée sur le lieu » (OCDE, 2010 et la Commission européenne, 2009), soit une approche « neutre sur le plan spatial » (World Bank, 2009) pour encourager le développement régional. En France, les chocs des années 1970 et 1980 ont encouragé l'Etat à passer d'un soutien aux industries nationales à

des politiques visant à améliorer l'environnement des affaires pour attirer les investissements étrangers. L'accent a été mis sur l'influence des choix de localisation des investissements pour créer des avantages compétitifs au niveau régional (Elie Cohen, 1992) par des actions améliorant la compétitivité-coût et des mesures de soutien à l'innovation (France Stratégie, 2020). En France la politique des pôles de compétitivité et les nombreux dispositifs de soutien à l'innovation et à la R&D ont fait partie de ces politiques régionales afin d'attirer les entreprises dans des *clusters* à l'aide de politiques industrielles dites « horizontales » (Rapport Guillot, 2022).

B. Le retour de la « politique industrielle » et de l'intérêt de l'espace national

Comme nous l'avons vu plus haut, l'attention portée à la relocalisation d'activités précédemment délocalisées s'est amplifiée dans les années 2010. Cette tendance s'inscrit dans le cadre de critiques sur le phénomène de mondialisation, d'abord par le « retour du protectionnisme » en tant que remis en cause du libre-échange dans les années 2000 (Ambialet et Lepetit, 2019). Face aux coûts sociaux engendrés par la mondialisation, notamment le dumping environnemental, social et économique ainsi que la montée en puissance de la Chine en tant que concurrent mondial, l'instauration de barrières douanières est de nouveau imaginée comme une solution à l'heure du recul de la signature d'accords internationaux (échec du cycle de négociations de Doha entre 2001 et 2006). Le retour du protectionnisme signifie le retour de l'importance de la « souveraineté » de l'Etat, terme emprunté au vocabulaire militaire, juridique et politique signifiant qu'un Etat ne soit « obligé ou déterminé que par sa propre volonté » (Le Fur, 1896). La souveraineté et le protectionnisme prennent appui sur un même sentiment : « la mondialisation opérerait une sorte de déracinement, en éloignant la consommation des lieux de production » (Combe et Guillou, 2021, p.12).

C'est particulièrement le cas en France, qui parmi les grands pays industrialisés a subi la plus forte désindustrialisation (en termes d'emplois) durant les dernières décennies précédant l'année 2020. Depuis 1980, les branches industrielles ont perdu près de la moitié de leurs effectifs (2,2 millions d'emplois) et l'industrie ne représente plus aujourd'hui que 10,3% du total des emplois (France Stratégie, 2020). Les raisons avancées pour expliquer cette perte d'emplois industriels sont la dégradation de la compétitivité coût (augmentation du coût du travail indirect contenu dans les consommations intermédiaires) avec une fiscalité particulièrement élevée jusqu'à récemment. Bien que de nombreux travaux permettent de relativiser la perte sèche d'emplois industriels en démontrant la transformation des activités industrielles (Guillou et al., 2022 ; Bock et al, 2023 ; Bock et al., 2024), la relocalisation des activités précédemment délocalisées est dans ce cadre perçues comme un vecteur d'indépendance économique et de souveraineté dans l'opinion publique.

De nombreuses études préconisaient de lutter contre les conséquences des délocalisations par des politiques d'attractivité (Note d'information au Parlement européen, 2006 ; Rapport Grignon, 2004). Les initiatives visant à accroître l'attractivité sont confrontées à des défis tant politiques que temporels, du fait de leur manque de soutien politique et de leur lente mise en œuvre. De plus, leurs résultats ne sont pas immédiatement perceptibles, car les effets sur les entreprises nécessitent un ajustement progressif aux nouvelles incitations.

Ainsi, ces mesures structurelles ne sont pas en mesure de répondre à l'urgence des demandes politiques en matière de relocalisation. Un flux naturel de relocalisations a toujours existé et peut-être accéléré par la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine comme nous avons vu

plus haut. Cependant les gouvernements ont voulu avant cela accélérer le processus par diverses politiques.

L'utilisation des droits de douane prohibitifs sur les importations provenant des pays dans lesquels les entreprises ont délocalisé leurs usines d'assemblage peut être un outil pour encourager les relocalisations. En 2016 Donald Trump avait proposé cette politique lors de sa campagne présidentielle. L'objectif était de taxer les produits chinois mais également les produits d'entreprises américaines ayant délocalisé en Chine. Il a répété cette annonce en 2020.

Il existe de nombreux risques quant à la réussite d'une telle politique : les entreprises implantées dans des pays émergents ne relocaliseront pas forcément leur production dans le pays d'origine mais plutôt dans un pays qui n'est pas soumis aux tarifs douaniers. De plus, les taxes à l'importation retomberont sur les prix domestiques et peser sur les consommateurs. Par ailleurs aux Etats-Unis, une taxe de 15% a bien été mise en place contre les entreprises chinoises mais non les entreprises américaines par un intense travail de lobbying. En France les droits de douane sont une prérogative de l'Union Européenne, il est donc très peu probable que cette politique soit menée à bien.

Une politique d'aides non ciblées peut également être mise en place, comme en France à 3 reprises : en 2005 avec le crédit impôt relocalisation « Breton » ; en 2010 dans le cadre des Etats généraux de l'industrie, avec une prime à la relocalisation d'un montant total de 200 M€ et en 2013 avec Arnaud Montebourg et son logiciel Colbert 2.0 qui permettait aux entreprises de calculer les gains et coûts d'une relocalisation en France. Dans le cadre de cette dernière mesure, les entreprises pouvaient être accompagnées dans un « parcours de relocalisation », avec un interlocuteur de l'Etat : un « commissaire au redressement productif » (Combe et Guillou, 2021).

Selon la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) au cours de la période 2005-2013, seuls 100 cas de relocalisation avaient été recensés en France. Les 30 cas de relocalisation recensés en 2013 ne totalisaient que 800 nouveaux emplois. De plus les entreprises qui choisissent de relocaliser ne bénéficient pas forcément d'un soutien public : depuis le milieu des années 2000, seulement 6 entreprises auraient bénéficié d'une aide pour relocaliser (Mouhoud, 2013).

Au vu de ces expériences, les politiques d'aides non ciblées à la relocalisation ont peu de chance de réussir. Comme nous l'avons vu plus haut, ce sont des facteurs pérennes qui incitent les entreprises à relocaliser stratégiquement. Si les facteurs structurels sont réunis, la politique d'aides peut également provoquer un effet d'aubaine. A la fin de la période d'aide, l'entreprise peut choisir de quitter le territoire (Combe et Guillou, 2021). D'après El Mouhoud Mouhoud (2017) les relocalisations pérennes sont liées à des motifs de compétitivité par l'innovation et non par les prix. Enfin, il est important de souligner que le versement d'aides à la relocalisation se fait au détriment d'entreprises qui produisent en France qui ne recevront pas de fonds publics, renforçant la concurrence franco-française (Mercier-Suissa, 2012).

Face aux constats que des politiques d'aides non ciblées ne sont pas effectives et que les vagues de relocalisation ont fait partie des stratégies des firmes depuis des décennies, Combe et Guillou (2021) préconisent de développer des politiques d'aides ciblées sous certaines conditions strictes. Il s'agirait de créer une grille d'analyse pour identifier les produits considérés comme essentiels ou stratégiques (et éviter de réduire la liste des produits) pour ensuite informer l'opinion publique sur la volonté d'accorder une subvention directe. La décision de relocaliser devra être menée par une politique d'appel d'offres ouvert à tous les producteurs européens. En

effet, il est question de relocaliser des productions stratégiques et non seulement des entreprises françaises. Pour Frédéric Gonand (2020), il est important que les relocalisations industrielles, qui existaient bien avant la crise du Covid-19 relèvent du choix et de la responsabilité des chefs d'entreprise. Par ailleurs il identifie une responsabilité des pays européens pour créer les conditions d'une concurrence équitable afin d'accueillir les industries qui relocalisent (encourager le *nearshoring* en Europe ou encore le *friendshoring*). Afin d'empêcher les distorsions sur le marché intérieur, il préconise un rééquilibrage des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat. Ces dernières ne concernent pas les subventions accordées par des Etats non européens et cela facilite la prise de contrôle d'entreprises européennes par des entreprises non européennes. Le 9 mars 2023, la Commission européenne a amendé ses règles dans ce sens en matières d'Etat dans le cadre de l'encadrement temporaire de crise et de transition (Temporary Crisis and Transition Framework -TCTF) afin de permettre de fournir « des aides plus élevées à des entreprises lorsqu'il existe un risque réel de détournement des investissements hors d'Europe ». Mais ce cadre n'est prévu que pour les investissements dans des « technologies net zéro » au nombre de 8 (Communiqué de presse – Commission européenne, 2023).

Depuis la pandémie de Covid-19 et l'agression russe de l'Ukraine en 2022, les Etats ont reconvoqué le terme de « politique industrielle » dans leur répertoire de politiques publiques. Comme le montrent Evenett, S. *et al.* (2024), le terme de « politique industrielle » a refait surface plus explicitement depuis l'année 2015 en passant de moins de 2000 mentions en 1990 dans la presse financière et commerciale à 16 000 en 2023.

Les auteurs analysent ce nouvel intérêt par la recherche de solutions efficaces par les gouvernements face aux conséquences multiples et cumulées de diverses crises, notamment la faible croissance après la crise financière, la pandémie de COVID-19 et les perturbations de l'approvisionnement qui en découlent. Ces défis sont exacerbés par l'accentuation des tensions géopolitiques, notamment en ce qui concerne le territoire, les ressources et le leadership dans les nouvelles technologies, ce qui soulève la crainte d'une fragmentation géoéconomique (Aiyar *et al.*, 2023 ; Aiyar, Presbitero and Ruta, 2023). De plus, les gouvernements sont confrontés à des demandes du public restées insatisfaites concernant les stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Parallèlement, la recherche de la propriété intellectuelle par certains pays suscite des préoccupations chez d'autres en raison des risques pour la sécurité économique et nationale, ainsi que des menaces de représailles. Ces défis mettent en lumière les limites du système commercial multilatéral fondé sur des règles pour y faire face.

Dans leur papier, Evenett, S. *et al.* (2024) introduisent un nouveau dataset appelé *the New Industrial Policy Observatory* (NIPO) -le nouvel observatoire de la politique industrielle en français. Leur analyse de ce dataset montre que la vague récente de nouvelle politique industrielle est portée par les économies avancées et majoritairement sous la forme de subventions (*Inflation Reduction Act* américain, *Net Zero Industry Act* européen).

Comme défini au-dessus, les subventions sont des politiques industrielles verticales en faveur d'une entreprise ou d'un secteur. Longtemps ces politiques industrielles verticales étaient vues comme un soutien public discrétionnaire à des « champions nationaux », dont les bénéficiaires peuvent être limités. Face à la résurgence de politiques industrielles explicites et la sélection de « champions nationaux » par des subventions : les semi-conducteurs dans la province chinoise de Taiwan, les énergies renouvelables en Allemagne et l'aérospatial en France ; Ruchi Agarwal (2023) présente son « trilemme de la stratégie de croissance » afin d'expliquer les difficultés que rencontrent les Etats en mettant en place une politique industrielle. C'est un trilemme car

parmi les trois objectifs d'un Etat identifiés par l'auteur : la croissance économique, la stabilité financière et budgétaire, et l'établissement de champions nationaux ; il faut renoncer au troisième pour en réaliser deux. La solution de ce trilemme est de mettre en équilibre les trois objectifs, sans céder, d'après l'auteur, « à l'anxiété de croissance et la peur de l'instabilité (incitant) les dirigeants d'un pays à choisir des champions nationaux » (citation mise en avant dans l'article).

Après avoir étudié en détail les théories entourant les choix de localisation des firmes et les mouvements de localisation mondiaux des dernières décennies, nous venons de parcourir les différentes mesures à disposition de l'Etat et les théories affiliées pour favoriser le développement économique dans leur territoire national ou en lien avec des partenaires commerciaux (Europe). Au regard de ces analyses nous allons maintenant nous pencher sur un cas récent de politique publique dédiée à la relocalisation d'une production jugée stratégique : le paracétamol.

Analyse d'une politique de relocalisation française : Seqens et la production de paracétamol

I. Présentation du marché de paracétamol et de son évolution en France

A. Marché du paracétamol et histoire de la production en France

Avant de décrire la politique publique mise en place par le gouvernement afin de relocaliser la production de la molécule du paracétamol, nous allons analyser son utilisation et sa production en France et dans le monde. Le paracétamol (aussi appelé acétaminophène dans de nombreux pays) est le composé chimique utilisé comme antalgique (anti-douleur) et antipyrétique (anti-fièvre) le plus consommé dans le monde (Bibliothèque nationale de médecine états-unienne, 2024, Agence nationale de sécurité des médicaments, 2024). L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) le recommande comme premier traitement en cas de douleur. Ce composé chimique constitue la base de nombreux médicaments (leur matière première), notamment les plus prescrits et connus en France : le Doliprane, le Dafalgan et l'Effergal.

Le marché du paracétamol (ou acétaminophène) avait atteint une valeur de 9,8 milliards de dollars US en 2022 et devrait continuer à se développer à un Taux de Croissance Annuel Composé - TCAC) entre 4,2 et 4,8% entre 2023 et 2032 (Rapport Future Market Insights Inc., 2023 ; Rapport Global Market Insights, 2023). Les ventes de médicaments à base d'acétaminophène ont augmenté à un TCAC de 2,9 % entre 2016 et 2022. La valeur du marché des médicaments à base d'acétaminophène représentait environ 8,9 % des 109,9 milliards de dollars US du marché mondial des analgésiques en 2022.

En termes de quantité, la production de paracétamol équivaut à 180 000 tonnes par an consommée (France Inter, 2022).

Dans les deux rapports cités, le marché analysé comprend plusieurs acteurs qui contribuent au développement, à la production, à la distribution et à l'utilisation du paracétamol.

Les acteurs principaux du marché du paracétamol cités dans les deux rapports sont principalement américains : Pfizer Inc., Bristol-Myers Squibb and Company, Cardinal Health Inc., Abbott, Mallinckrodt Pharmaceuticals, Perrigo Company, Procter & Gamble Company. Les entreprises indiennes sont également très présentes sur le marché : Sun Pharmaceutical Industries Ltd, Granules India Limited, Alkem Laboratories. Le groupe français Sanofi est cité, également l'allemand Bayer AG, le britannique GlaxoSmithKline Pharmaceuticals Ltd et le suisse Novartis.

Comme peut le montrer la liste ci-dessus, les Etats-Unis détiennent la plus grande part du marché global de paracétamol. Dans le Rapport de Global Market Insights (2023), cette dominance du marché s'explique par les nombreuses entreprises américaines du marché mais également un système de soin très structuré qui permet d'avoir accès à des médicaments à base de paracétamol facilement. Le second rapport (Future Market Insights Inc., 2023) fait le même constat et dédie deux encadrés à la Chine et à l'Inde qui sont deux zones dans lesquelles le marché de paracétamol va se développer rapidement dans les années à venir.

La Chine devrait afficher un TCAC de 5,3% jusqu'en 2032 (Future Market Insight Inc) en raison du vieillissement de sa population et de la hausse des maladies non transmissibles. Depuis 1970, l'espérance de vie moyenne des Chinois a augmenté de 17 ans. Dans le cas de

l'Inde, elle détient environ 45,5% des parts du marché de l'Asie du Sud en 2022 et devrait afficher une croissance rapide dans les années à venir. L'augmentation des maladies chroniques et des affections qui nécessitent un soulagement continu de la douleur peut expliquer ce dynamisme.

Si deux des deux rapports les prévisions de croissance du marché sont élevées, cela est dû à une pluralité de facteurs. La demande d'acétaminophène est stimulée par la hausse de la population vieillissante, l'augmentation du nombre de personnes souffrant de maladies chroniques telles que le cancer et des maladies pulmonaires obstructives chroniques (MPOC). Dans le monde, la BPCO est en augmentation constante depuis 20 ans avec plus de 44 millions de malades, soit 4 à 10% de la population adulte (Ministère de la santé, 2006). Parallèlement à ces tendances de fond, la pandémie de Covid-19 a aussi profondément bouleversé la demande de paracétamol mondiale. En raison de sa grande disponibilité, le paracétamol a été recommandé par diverses autorités sanitaires à travers le monde pour gérer la fièvre chez les adultes et les enfants atteints de Covid-19. Pour répondre à la demande croissante, les gouvernements de différents pays ont encouragé la fabrication locale de paracétamol, dont le gouvernement français cité par Global Market Insights ayant collaboré avec Upsa, Sanofi et Seqens afin de produire le paracétamol en France. Les effets de la pandémie s'estompant, la demande de paracétamol diminue. Cependant, après la pandémie, l'augmentation de la production de paracétamol par les acteurs du marché local et les initiatives visant à encourager la disponibilité devraient stimuler la croissance du marché au cours de la période de prévision.

En 10 ans (2006-2015), la consommation de paracétamol dans l'Hexagone avait augmenté de 53% (Hider-Mlynarz et al, 2018). En France, les principaux producteurs de médicaments à base de paracétamol sont Sanofi (commercialisant le paracétamol sous la marque Doliprane) et Upsa (par le Dafalgan et l'Effergal). En 2022, Sanofi a annoncé avoir produit du Doliprane à un niveau record depuis le début de sa commercialisation en 1964 : 424 millions de boîtes (Les Echos, 2023). Avant la pandémie, le groupe produisait en moyenne 355 millions de boîtes par an.

En revanche, si Sanofi et Upsa produisent les boîtes, la molécule de paracétamol n'est pas synthétisée en France (avec du Para-Aminophenol - PAP). Cette synthèse est produite majoritairement en Chine (50%), en Inde (30%) et aux Etats-Unis (15%) et dont l'Europe importe la production.

La production du principe actif pharmaceutique (Active Pharmaceutical Ingredients – API) du paracétamol n'est plus implantée plus sur le sol européen depuis 2008 avec la fermeture du site de fabrication de Rhodia en 2008. L'usine de Roussillon (Isère – 38, région Auvergne-Rhône-Alpes) produisait environ 8000 tonnes de l'API par an et s'élevait au deuxième rang mondial pour la fabrication de paracétamol. Dans l'atelier APAP, on finalise la production du paracétamol à partir du PAP pour faire de l'acétaminophène (APAP – N-acetyl-para-aminophenol). Ce paracétamol est ensuite vendu à des clients tels que Sanofi, Upsa, Gsk, etc. Le prix de vente au kilo est d'environ 4€, ce qui représente moins de 5 centimes d'euro pour une boîte de 16 comprimés de 500mg chacun. Cela correspond à moins de 2% du prix de vente public d'une boîte (Gauthier sur le site de l'Ecole de la guerre économique, 2021). En 2003, le gouvernement français avait baissé le prix du Doliprane et de l'Effergal au même prix de 1,94€ (Les Echos 2003).

Les raisons avancées par le groupe sont l'environnement concurrentiel extrêmement tendu entre les producteurs basés en Chine tels que Wenzhou ou Weifang ainsi que l'américain Mallinckrodt. D'après Robert Monti, directeur général *Essential Drug Substance* chez Seqens, « il y avait moins de profits et aucune capacité d'investissement, (or il fallait investir) donc cela a conduit à délocaliser et à fermer des usines en France et en Europe » (France 3 Alpes, 2023).

Rhodia possédait déjà d'un site en Chine à Wuxi, précédemment délocalisé de France à cause de « la pression sur les prix » (Robert Monti, Seqens, 2020). En 2011, l'activité de synthèse chimique de Rhodia en Chine est rachetée par Novacap qui devient le français Seqens par la suite.

B. Le Covid-19 et la naissance d'une volonté politique de relocaliser pour des raisons de souveraineté

La crise du Covid-19 a fait bouger les lignes gouvernementales sur les politiques du médicament et du secteur pharmaceutique. Les signalements sur les risques d'approvisionnement en médicaments ne datent pas de la période du Covid-19. En effet, dans un rapport d'information du Sénat datant de 2018, « Pénuries de médicaments et vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament », Jean-Pierre Decool avait rapporté une augmentation des signalements de ruptures de stock pour l'ensemble des médicaments et des vaccins. Entre 2012 et 2013, le nombre de signalements est passé de 173 à 404 pour fluctuer autour de ce niveau jusqu'en 2017 (Rapports d'activité de l'ANSM, 2012-2017). Le rapport pointait les changements de stratégie au sein de l'industrie du médicament en cause de la vulnérabilité sanitaire française et européenne : face à une demande mondiale en forte hausse et la plus forte utilisation de haute technologie, une réglementation sur le coût du travail et les normes environnementales changeantes suivant les pays ainsi que des prix des médicaments en France très bas, certaines activités d'assemblage se sont concentrées dans les pays à faible coût du travail (industrie très concentrée en Asie). Dans le même temps, les centres d'innovation et de solutions à forte valeur ajoutée sont restées dans les pays développés. D'après Les entreprises du médicament (Leem), le nombre d'entreprises dans l'industrie pharmaceutique a diminué de 26 % entre 1980 et 2020, passant de 365 à 249, principalement en raison de fermetures d'installations et de fusions-acquisitions. En 2021, la France compte 271 sites pharmaceutiques, reflétant le déplacement de certaines opérations vers des pays à coûts plus bas et la tendance à la consolidation dans le secteur (Rapport du Sénat, 2023). Les propositions de ce rapport comprenaient entre autres l'expérimentation d'exonérations fiscales ciblées au bénéfice d'entreprises « s'engageant sur des investissements pour l'implantation en France de sites de production de médicaments ou de substances pharmaceutiques actives essentiels pour la sécurité sanitaire européenne » (Synthèse du rapport, p.2). Leem appelaient dans un communiqué de presse en 2019 à favoriser la localisation en Europe des sites de production des matières premières actives et des MISS (médicaments d'intérêt sanitaire et stratégiques).

Les risques de pénurie ont été accentués avec la période du Covid sur un grand nombre de produits (masques, amoxicilline, respirateurs artificiels). Dans le cas du paracétamol, alors que la demande avait fortement augmenté pendant le Covid pour apaiser les douleurs en cas de fièvres, le gouvernement français a réagi rationnant l'achat à une boîte en octobre 2022 et en interdisant la vente en ligne le 4 janvier 2023 à la suite de la réquisition des productions de paracétamol en Chine après une recrudescence des cas de Covid-19. La guerre en Ukraine a également une incidence sur les risques de pénuries de paracétamol car l'explosion des prix de

l'énergie a fragilisé certaines chaînes de valeur comme les emballages plastiques et l'aluminium (Rapport du Sénat sur les pénuries de médicaments, 2023).

Le 18 juin 2020 est publié le rapport Biot, « Mission stratégique pour réduire les pénuries de médicaments essentiels » qui appuie dans ses recommandations la nécessité de coordonner l'ensemble des efforts de renforcement des chaînes de production de médicaments jugés essentiels au sein de l'Union européenne. Il est précisé dans le rapport que la situation française est spécifique en ce que les prix des médicaments sont entièrement régulés concernant le marché des officines de ville et remboursés par l'assurance maladie (prix que les entreprises pharmaceutiques françaises appellent à augmenter afin de construire des marges et éviter les risques de rupture d'approvisionnement, Capital, 2023). La pression des politiques d'achats publics visant à contenir les coûts des traitements a incité le secteur des médicaments et des dispositifs médicaux à rechercher une optimisation de ses coûts de production, ce qui l'a rendu vulnérable, et particulièrement concerné par les réflexions de souveraineté industrielle et sanitaire (France Stratégie, 2020). Tout en présentant des recommandations pour lutter contre les risques de ruptures d'approvisionnement en termes organisationnels (un système de suivi des risques de pénurie des Médicaments d'Intérêt Thérapeutiques Majeurs - MITM de l'ANSM par exemple), il est proposé dans ce rapport de songer à rapatrier des productions d'API (Active Pharmaceutical Ingredients), activité toujours rentable, au sein de l'Union européenne. Reconnaissant que la duplication ou le rapatriement sur le sol français ou européen n'attireraient pas les grands laboratoires car les marges et les chiffres d'affaires sont faibles, il est utile d'imaginer plusieurs solutions. Premièrement, la constitution de partenariats publics-privés sur des molécules ciblées afin de dépasser ce handicap de la rentabilité (à l'image de l'initiative américaine CIVICA, où les hôpitaux américains fabriquent eux-mêmes leurs médicaments à l'aide de certains sous-traitants). Sachant que les résultats de cette initiative ne sont pas encore évaluables, les recommandations phares du rapport se concentrent sur la construction de la rentabilité des usines de médicaments ou d'API au niveau européen (sur le coût des intrants, la productivité, la fiscalité, la facilité d'implantation, le prix et le volume). Pour remédier aux pénuries de médicaments, la France devrait rapidement solliciter le soutien d'autres pays confrontés à des difficultés similaires et disposant d'une expertise industrielle pharmaceutique à valoriser, tels que l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne. Il serait opportun de rétablir un Partenariat d'Intérêt Industriel et Économique Coopératif (PIIEC) spécifiquement dédié à l'industrie pharmaceutique, et de présenter un projet à la Commission européenne pour la relocalisation partielle de la production d'un médicament.

Les risques de pénuries de plusieurs médicaments dont le paracétamol se sont intensifiés après l'année 2020 et au plus fort de la crise du Covid-19 le paracétamol n'était pas épuisé, mais c'est dès cette année que le gouvernement présente, dans le cadre du Plan de Relance français, une politique volontariste de relocalisation des capacités de production du paracétamol. Le président Emmanuel Macron a annoncé lors de sa visite de l'usine Sanofi Pasteur à Marcy l'Etoile (69) une première enveloppe de 200 M€ destinée à financer « des infrastructures de production comme de recherche et développement pour être en état de répondre aux besoins du temps et aux crises sanitaires » (p.2). Il est également question de lancer une initiative de relocalisation de certaines productions critiques dont l'exemple donné est « la reproduction, le conditionnement et la distribution du paracétamol en France » (Discours du Président, p.4). Cette stratégie doit servir la « reconquête de notre pleine souveraineté sanitaire et industrielle » (p.4). Comme nous l'avons vu plus haut, la volonté de souveraineté d'un Etat est politique et concerne son pouvoir de décision.

Le 18 juin 2020, Olivier Véran alors ministre des Solidarités et de la Santé, et Agnès Pannier-Runacher, alors secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances, ont présenté un plan d'action dans le cadre de France Relance pour la relocalisation en France de projets de recherche et de sites de production de produits de santé, dont un des objectifs est de relocaliser la production de paracétamol. Un premier appel à projets (AAP) intitulé « Soutien à l'investissement dans des secteurs stratégiques pour la résilience de notre économie », a été publié le 30 août 2020, a été ouvert pour la période du 30 août au 17 novembre 2020. Le 3 septembre 2020 a été annoncé que le dispositif dédié aux relocalisations dans le cadre du plan de relance comprendrait deux enveloppes dédiées : une de 600 M€ d'ici 2022 (100 M€ dès 2020, le reste en 2021 et 2022) ainsi qu'un fonds de 400 M€ dédié aux investissements industriels dans les territoires. Citée dans la rubrique des mesures de « Souveraineté technologique », l'enveloppe de 600 M€ doit être dédiée aux secteurs critiques : la santé (avec le paracétamol notamment), les intrants critiques pour l'industrie, l'électronique, l'agroalimentaire et les applications industrielles de la 5G (Dossier de presse -France Relance, 2020). Cet AAP a ensuite été fusionné avec 3 autres AAP (automobile, nucléaire et territoires d'industries) le 12 octobre 2020, et est intitulé « Soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie ». Une dernière version de l'AAP a été publiée le 13 novembre 2020 pour tenir compte des évolutions réglementaires du TCTF européen. On retrouve cet AAP sous le nom d'AAP Résilience dans de nombreux documents officiels. Ces appels à projet étaient traités par la Direction Générale des Entreprises (DGE) et Bpifrance qui au fil des modifications des AAP a reçu plus de responsabilité en termes d'instruction des dossiers. En parallèle un dispositif potentiellement concurrent a été développé : l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Capacity Building » qui visait à soutenir les entreprises fournissant des produits de santé nécessaires pour la gestion de la crise sanitaire (Cour des Comptes, 2023).

Le projet de relocalisation est en discussion avec Upsa, Sanofi et Seqens, qui sera soutenu par le gouvernement dans son projet de relocalisation de paracétamol en France. Au mois de juin 2021, Seqens a annoncé un investissement d'environ 100 M€ sur le site isérois de Roussillon pour la construction d'une unité de production de 10 000 t/an de paracétamol financé de 30 à 40% par l'Etat sous forme de subvention et d'avances remboursables. La production de l'usine de Roussillon sera exclusivement réservée au marché français et européen ainsi que le marché américain. Les autres territoires doivent être desservis depuis l'usine de Wuxi, qui en 2020 était dédiée au marché européen à 80% (Robert Monti, 2021). On retrouve le lauréat Seqens dans un dossier de presse datant du 26 novembre 2021 pour son projet NOVACYL voué à être mis en place à Salaise-sur-Sanne (38) afin de produire 10 000 t/an de paracétamol. Ce dossier rassemblait les lauréats de l'AMI Capacity Building abondé par le plan de relance et le Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) sans précision des financements reçus par projet.

II. La décision de l'entreprise française Seqens de relocaliser

A. Présentation de l'entreprise et de sa stratégie

L'entreprise Seqens était précédemment Novacap, fondée en 2003 et issue de la séparation des activités chimiques du groupe Rhodia, qui lui-même provenait du groupe français Rhône-Poulenc. En 2011, comme vu plus haut, l'entreprise Novacap rachète les activités de production d'aspirine et de paracétamol au groupe Rhodia et continue à produire l'APAP en Chine dans ses usines de Wuxi qui produit du paracétamol à hauteur de 8000t/an et l'usine de Taixing qui produit le précurseur, le PAP. Cette dernière a été acquise en 2013 pour sécuriser l'accès aux matières premières. L'entreprise devient très rapidement un leader de la production de ces substances au point d'en devenir le premier producteur mondial (Les Echos, 2014). En 2018,

Novacap devient Seqens (Le Figaro, 2019) et se hisse au rang de leader mondial dans le développement et la production d'API, d'intermédiaires pharmaceutiques et d'ingrédients de spécialité. D'après leur site internet, le groupe possède en 2024 23 sites de productions (dont 13 en France), 10 centres de R&D et plus 3300 employés sur 3 continents. D'après Robert Monti, Seqens est le 2^{ème} producteur mondial de PAP couvrant 35% des besoins mondiaux de la molécule. Le groupe exporte surtout en Inde et en Chine puisque les Etats-Unis sont eux intégrés en amont. A date, Seqens réalise un chiffre d'affaires de 1,4 Md€ (site Internet, 2024). Son siège social est situé en France à Ecully (69).

En France, le groupe possède 3 sites de R&D à Les Ulis (Essonne – 91), à Nîmes (Gard - 30) et à Porcheville (Yvelines – 78) qui regroupent des activités de recherche en thérapie cellulaire et génétique, en chimie pharmaceutique et ingrédients de spécialité et soin personnel. Les sites de production se répartissent à Aramon (30), à Bourgoin-Jallieu (Isère – 38), Couterne (Mayenne – 61), Grand-Serre (Drôme-26), Limay (Yvelines), 2 sites à Limoges (Haute-Vienne – 87), Pont-de-Claix (38), 3 sites à Roussillon (38), Saint-Fons (69) et Villeneuve la Garenne (Hauts-de-Seine – 92). Les sites de Roussillon sont spécialisés dans les ingrédients de spécialité nécessaires à la fabrication de gel hydroalcooliques, d'aspirine et d'autres synthèses pharmaceutiques. Avant l'année 2020, sur 10 ans, le groupe chimique avait déjà engagé 290 M€ dans ses usines françaises (L'Usine Nouvelle, 2020).

Le groupe Seqens a été mis en vente début 2021 par son propriétaire majoritaire Eurazeo, « qui espère tirer-profit des valorisations élevées du secteur des soins de santé » (Reuters, 2021). Seqens annonce fin 2021 que SK Capital Partners (SK Capital) est devenu son actionnaire majoritaire. Cette dernière est une société d'investissement privée qui se concentre sur les secteurs des matériaux spéciaux, chimiques et les industries pharmaceutiques. De nouveaux actionnaires institutionnels ont participé à l'achat comme Bpifrance (Banque publique d'investissement) et Nov Santé (lancé par France Assureurs et la Caisse des Dépôts en 2021) ainsi que les anciens actionnaires français Mérieux Equity Partners, Ardian et Eximium (Bpifrance, 2021).

Outre le projet de Seqens de relocaliser la production de paracétamol, le groupe possède une stratégie d'investissement importante en France pour la relocalisation de molécules stratégiques et a reçu de nombreuses aides de l'Etat dans le cadre de l'AMI « Capacity Building » et de l'AAP « Résilience » soutenus par France Relance. Sur ses 5 sites d'Aramon (30), Bourgoin-Jallieu (38), Couterne (61), Limay (78) et le Seqens'Lab de Porcheville (78), Seqens prévoit des investissements à hauteur de 65 M€ d'ici à 2024 pour redynamiser la production d'API et d'intermédiaires pharmaceutiques en France. Sur cette somme, 20% (13 M€) seront financés par l'Etat. Ce projet a également pour but de dynamiser la R&D au sein de son Seqens'Lab à Porcheville (78), notamment son procédé en micro-réacteurs ou *flow-chemistry* (qui sera utilisée dans la nouvelle usine de paracétamol) et également la modernisation et l'augmentation de capacités des unités industrielles existantes. Novapex (filiale de Seqens à Roussillon) a été sélectionnée pour développer une nouvelle activité de fabrication d'alcool isopropylique (IPA), un des principaux solvants utilisé dans la production d'intermédiaires et d'API pharmaceutiques (Dossier de presse – Ministère de l'Economie, 2020). Enfin, Seqens va bénéficier d'une aide de l'Etat de 10,4 M€ dans le cadre de France 2030 afin de produire en Ile-de-France (sites de Porcheville, Limay et Villeneuve-la-Garenne) des APIs dédiés aux services d'anesthésie-réanimation (le propofol, le rocuronium, le cisatracurium et le midazolam) (Dossier de presse – France 2030, 2023).

B. Clés de la réussite d'après le gouvernement et Seqens

Si l'Etat français et Seqens se sont entendus pour mettre en place et soutenir la construction d'une nouvelle usine de production de paracétamol en France, le projet a pris du retard. La construction de l'usine a bel et bien commencé mais la date de démarrage de l'unité et sa qualification sont annoncées en 2025 (pour une commercialisation en 2026, contre 2024 (L'Usine Nouvelle, 2023)). Aujourd'hui l'objectif de production s'élève à 15 000 t/an. Cependant le projet ne s'arrête pas et plusieurs clés de succès sont citées par les deux acteurs dans la presse et les documents officiels.

Les représentants du groupe intervenant dans les médias ou pendant les interviews appuient le fait que le soutien public a été décisif dans la décision de relocaliser. Comme l'indique Pierre Luzeau, président de Seqens, « Le coût du projet sur le paracétamol est d'environ 100 M€, dont près d'un tiers est financé par l'Etat. Sans cette subvention, nous ne l'aurions jamais fait » (Le Monde, 2023).

Pour Seqens, la décision de relocaliser la production de paracétamol a constitué un défi sur lequel le groupe travaille depuis 1 an. Un nouveau laboratoire de contrôle qualité pharmaceutique a par ailleurs été inauguré le 7 septembre 2021 sur le site de Roussillon (38) en présence du Premier Ministre de l'époque, Jean Castex. Le nouveau laboratoire est voué à répondre aux nouveaux enjeux liés à la construction de la future unité de production de paracétamol. Selon Jérôme Geneste (directeur des opérations de la branche Consumer Healthcare chez Seqens), le coût de l'énergie du site est aussi essentiel que la sécurisation des financements et l'impact environnemental. Seqens se réjouit de la mutualisation des services essentiels et des utilités sur la plateforme chimique Les Roches-Roussillon qui doit finaliser sa transition énergétique avec le projet DécarbRON de valorisation des chaleurs fatales de la plateforme. En 2023, le GIE Osiris (gestionnaire de services et d'infrastructures mutualisés) s'occupant de la plateforme ambitionne de la voir devenir une des premières plateformes bas carbone d'Europe pour un coût de projet de 21 M€ (dont 4,1 M€ de l'Ademe et 3,2 M€ octroyés dans le cadre du dispositif CEE⁵) (L'Usine Nouvelle, 2023). Pour Carl Patois, directeur du GIE Osiris, l'intérêt de cette plateforme est d'offrir aux industriels souhaitant s'implanter un site « clés en main » et d'améliorer son attractivité. « Nous n'aurions pas accepté de relancer la production de paracétamol si nous n'avions pas eu un site industriel optimisé d'un point de vue énergétique et environnemental » (La Tribune, 2023), confirme Jérôme Geneste.

Si l'entreprise Seqens a choisi de relocaliser la production de paracétamol, c'est bien parce que le groupe a développé un procédé de fabrication plus performant à appliquer dans le contexte économique et social français et lui permettre éviter un surcoût de production de l'API de 20% (Robert Monti, Seqens, 2021). En utilisant les ressources du Seqens'Lab de Porcheville, le nouveau procédé développé par Seqens aura une empreinte carbone moindre avec des émissions dans l'eau, l'air et les sols réduites de 5 à 10 fois par rapport à la concurrence. D'après Monsieur Monti, le nouveau site de production rejettera 75% d'émissions de CO₂ en moins. Il ajoute que l'usine pourra être opérée avec 50-60 personnes contrairement à une usine de taille équivalente en Chine ou en Inde qui nécessite 200 personnes. Cette innovation de procédé permettra de compenser un surcoût de production lié à la localisation en France (France 3 Auvergne-Rhône-Alpes).

⁵ -dispositif d'aide des Certificats d'économies d'énergie créé en 2005.

Pour Seqens enfin, si le projet peut voir le jour, c'est grâce aux partenariats conclus avec Sanofi et Upsa pour remplir le carnet de commandes de la nouvelle usine. Car, comme vu plus haut, les prix bas du paracétamol en France auraient pu empêcher Seqens de vendre sa molécule aux laboratoires si son prix était relativement plus cher que celui de la molécule produite en Chine (Jérôme Geneste, La Tribune, 2023). Si les deux fabricants de médicaments à base de paracétamol ont choisi de signer ces contrats avec Seqens, ce serait également car l'Etat a mis en place un prix plafond du paracétamol jusqu'à fin 2024 (Challenges, 2023) .

III. Effet d'aubaine ou véritable enjeu industriel ?

A. Premières analyses sur les mesures de soutien mises en place

Le projet de relocalisation étant en route et l'usine en construction, l'on peut en déduire pour l'instant que la volonté politique a rencontré les intérêts économiques dans le sens où Seqens a considéré que ses avantages à la localisation étaient réunis autant que ses avantages compétitifs (procédé innovant de fabrication) pour réintroduire la production du paracétamol en France. L'Etat français, de son côté, a réussi à mettre en œuvre ses annonces de relocalisation du paracétamol grâce à Seqens, à son expertise dans la production d'API et son réseau de sites manufacturiers et de R&D français, mais également grâce à Sanofi et Upsa. Pierre Luzeau précise que c'est d'abord la volonté politique qui a amené le groupe à considérer la France : « La feuille de route consiste à construire une usine en France. Au vu de la concurrence asiatique et américaine, ce n'est pas un projet auquel nous aurions réfléchi sans cette demande de l'Etat » (Alternatives Economiques, 2020). Cependant l'efficacité et la pérennité de ce projet ne sont pas certaines.

Nous allons tout d'abord nous concentrer sur les dispositifs publics de relocalisation sectorielles mis en place durant la crise du Covid-19. Le projet de relocalisation du paracétamol avait été annoncé comme un objectif de ces appels à projets, mais a finalement bénéficié de fonds France 2030 dans le cadre de l'AMI Capacity Building. Nous allons tout de même nous intéresser au contexte de conception des AAP ainsi que leur but politique. Beaucoup d'articles de presse et rapport institutionnels (Cour des Comptes et Sénat, 2023) remettent en cause la rapidité de conception des dispositifs de soutien.

Premièrement, nous l'avons vu plus haut, les mouvements de relocalisation ont toujours existé. Les politiques mises en place à partir des années 2000 en France n'ont pas ou très peu été utilisées, pour ensuite être supprimés. Les relocalisations en miroir de délocalisations passées sont effectuées pour des raisons structurelles et stratégiques de la part des entreprises. Ce ne sont pas les prix mais les facteurs structurels qui vont amener une entreprise à s'implanter. Pour Seqens, l'aspect financier par la subvention ne suffisait pas. Il a fallu les contrats avec Sanofi et Upsa et le moratoire sur le prix du paracétamol ainsi que les efforts sur le site de Roussillon effectués par le GIE Osiris par exemple.

D'après la Cour des Comptes (2023), le gouvernement, en présentant son Plan de Relance le 3 septembre 2020 et en y intégrant le volet « relocalisations », a choisi d'intégrer un volet structurel dans un plan conçu dans l'urgence de la crise. Cela a constitué le risque de perdre les objectifs de long-terme affichés par le gouvernement d'identifier les vulnérabilités de la France dans les chaînes de valeur mondiales pour des produits à haute et faible valeur ajoutée.

Pour illustrer cet argument, la Cour démontre que les AAP successifs décrits plus haut n'avaient pas été conçus pour traiter les seuls enjeux de la vulnérabilité économique mais essentiellement pour relancer l'activité et les productions déjà présentes. En effet le périmètre des bénéficiaires

potentiels de l'AAP « relocalisations sectorielles » ou « Résilience » dans sa première version du cahier des charges ne contenaient pas de conditions restrictives. Il contenait une condition sur la taille de l'investissement proposé (minimum 1 M€) et le champ de l'investissement (santé, 5G, etc...) sans demander aux entreprises une part minimale de leur chiffre d'affaires (CA) dans le secteur concerné. La Cour pointe également une autre dissonance entre le contenu du cahier des charges et les objectifs de l'AAP. Les projets ciblés étant « des projets d'investissement, de (re)localisation ou renforcement d'unités de production, dans les filières et chaînes de valeur stratégiques et/ou les projet portant un objectif de diminution du degré de dépendance vis-à-vis de fournisseurs hors France et Europe » (Rapport Cour des Comptes, 2023, p.20). Or dans le dossier de candidature, seuls des objectifs de modernisation des outils de production et d'amélioration de ses performances environnementales étaient inscrits.

La DGE a tenté de cibler finement les productions de biens essentiels et d'identifier les maillons faibles des chaînes de valeur. Elle s'est basée sur différentes études, dont le rapport Biot ainsi qu'une étude de mars 2019 de la CGIET sur la métallurgie mais également des études de cabinets de conseil (Roland Berger, PwC, Acceture, Advancy) et des propositions des comités stratégiques de filières (CSF). L'administration a choisi de compiler les résultats des différentes études, et non de retenir une méthode parmi celles proposées. Ce faisant, une approche par grands secteurs économiques a été privilégiée plutôt qu'une maille plus fine ce qui a donné les grands secteurs concernés par l'AAP.

Il est également à noter que l'AMI Capacity Building ciblait spécifiquement les produits nécessaires à court terme à la gestion de crise sanitaire et que le déploiement de la production de ces dispositifs médicaux était prévu à horizon de trois ans, date à laquelle le volume de la demande était assez incertain : systèmes de tests (PCR, séquençage, diagnostic in vitro), de transfusion sanguine, dispositifs constitutifs des respirateurs (filtres, embouts), production de gants et excipients pour gel hydroalcoolique. Pourtant, le projet de relocalisation de la production de paracétamol était inscrit dans les lauréats de cet AMI. Enfin, d'après l'analyse de la Cour des Comptes, plus de la moitié (54%) des projets soutenus dans le secteur des produits de santé concerne des dispositifs médicaux et non les médicaments à l'industrie plus concentrée et internationale.

Les bénéficiaires visés étaient donc assez larges, bien que dans le cas de la relocalisation du paracétamol l'entreprise à qui il a été demandé de rapatrier était déjà identifiée. Cependant, pour le secteur du médicament le paracétamol n'était pas forcément la molécule dont l'approvisionnement était le plus à risque et depuis plusieurs mois. Dans le rapport Biot en 2020, l'analyse des signalements de rupture de stock a montré que les principales classes médicamenteuses ayant fait l'objet de ruptures de stock sont les anti-infectieux, les anti-tumorales et les médicaments du système nerveux. Le paracétamol fait partie de la troisième catégorie. En revanche, les ruptures de stock ont principalement concerné le canal de distribution hospitalier et non en officines de ville, le cas du paracétamol. Comme vu plus haut, le risque de pénurie était élevé en 2020 en France concernant les ruptures de stock en Doliprane, la marque sous laquelle est distribuée le paracétamol mais les ruptures d'approvisionnement en cascade sur d'autres molécules étaient connues début 2020 (elles concernaient surtout les anesthésiques et antibiotiques utilisés dans les hôpitaux - Que choisir, avril 2020). Le paracétamol est revenu sur le devant de la scène notamment parce qu'il est connu du public, parce qu'il a été conseillé pour traiter des symptômes du Covid-19 et qu'il y a eu des mouvements d'achats de panique et de constitution de stocks d'analgésiques en vente libre (Briefing au Parlement Européen, 2020).

Dans un article d'Alternatives Economiques (2020), Etienne Caniard, membre du CESE et ancien président de la mutualité française, évoque un choix de relocalisation du paracétamol par popularité du médicament « Doliprane » et un gonflement de la demande à des fins de stockage lorsque son utilisation a augmenté durant la pandémie. Les Français en sont en effet les premiers consommateurs européens et, dans sa version Doliprane produite par le laboratoire Sanofi, l'ont même élevée au premier rang de leurs marques préférées en 2021.

Nous allons maintenant nous intéresser à l'outil complexe utilisé par le gouvernement afin de soutenir des efforts de relocalisation ou plutôt d'implantation sur le territoire français : la subvention. En reprenant le « trilemme de croissance » d'Agarwal, une politique industrielle par subvention s'apparente à un soutien à un « champion national » plutôt que d'autres. Chez certains économistes, l'octroi de subventions à une certaine entreprise ou secteur peut créer des distorsions de marché dont la concentration du pouvoir économique, une mauvaise répartition des ressources et une omission des considérations à long terme. Dans le cas français, le gouvernement a choisi de subventionner une entreprise précise, Seqens, et remplir des objectifs de croissance (création d'emplois et augmentation de l'activité) en suivant une vision politique. En partant du trilemme, il est donc possible que cette politique provoque des coûts budgétaires importants tant par sa conception que son usage.

En effet, dans un cas de relocalisation d'une production analysée comme « stratégique », nous avons vu que les politiques d'aides non ciblées n'avaient pas incité les entreprises à rapatrier leur production. Dans le cas de Seqens, l'octroi de la subvention est plus précis que pour les précédentes politiques publiques. Cependant, l'octroi de subventions dans le cadre du Plan de Relance est diffus d'après la Cour des Comptes et le Sénat (2023). Les divers acteurs impliqués, tels que la DGE, l'Agence pour l'innovation en santé, ainsi que les ministres Pannier-Runacher et Lescure, ont fourni des chiffres divergents tant en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires que le montant total des aides accordées. Pour Seqens, malgré les différents chiffres donnés plus haut, il nous est presque impossible de savoir quelle quantité d'argent public concerne le projet de relocalisation du paracétamol sur le site de Roussillon et l'ensemble de ses autres projets en France. Les 100 M€ d'euros annoncés par Seqens dédiés à la relocalisation de la production de paracétamol représentent dans certains cas « l'ensemble de leurs investissements » (L'Usine Nouvelle, Pierre Luzeau, 2023) et dans d'autres, leurs investissements sur le site de production à Roussillon, dont des « agrandissements de laboratoires existant servant au contrôle qualité de l'aspirine » (France 3 région, Jérôme Geneste, 2023) sans lien avec la molécule de paracétamol. Sur ces 100 M€, l'Etat finance parfois 30% ((France 3 région, Jérôme Geneste, 2023), parfois 30 à 40% (Seqens, Robert Monti, 2021 ou Seqens, Revue CentraleSupélec Alumni, 2024), ou encore plus de 30% (Le Journal des entreprises, 2023). Seqens a reçu ou va recevoir suivant les décaissements un nombre important de subventions (listées au-dessus). Ces montants d'aides diffus sur un grand nombre de site questionnent sur le monopole de Seqens dans l'ensemble de ses activités pharmaceutique. Déjà identifié par l'Etat, Seqens n'a pas subi de mise en concurrence sur ses produits avec d'autres producteurs français ou encore des producteurs européens. Par ailleurs, il est important de préciser que le PAP sera toujours produit en Chine (Sénat, 2023) et l'entreprise gardera le contrôle de l'exportation de sa production ainsi que l'Etat chinois s'il réintroduit des contrôles aux exports. Cela constitue une reconquête relative de la « souveraineté française » en matière de relocalisation de la chaîne de valeur du paracétamol en France.

B. Ce projet sera-t-il pérenne et viable économiquement ?

Du point de vue de l'Etat donc, nous venons d'étudier les potentiels pertes budgétaires que pourraient entraîner la subvention à un seul acteur ainsi que des politiques conçues à la hâte pour améliorer structurellement l'environnement d'investissement des entreprises.

Du côté de Seqens qui, semblerait-il, n'avait pas prévu de relocaliser la production de paracétamol en France, si le projet est en route, il reste la question de sa rentabilité de long-terme. De nombreuses questions se posent : le prix du comprimé va-t-il rester stable ? (Si non et que le prix augmente, c'est l'Assurance maladie qui va devoir assumer les coûts) L'opération sera-t-elle rentable avec les nouveaux modes de production ? La nouvelle usine est-t-elle sûre de pouvoir écouler tout son stock au sein du marché européen ?

Pour Luc Grislain, cofondateur de Bertin Pharma et président du Groupement des industries pharmaceutiques et de santé du Sud-Ouest (Gipso), il est impossible d'effectuer le rapatriement du paracétamol en France sans revaloriser son prix (L'Usine Nouvelle, 2020). Sur ce sujet, le ministre de la Santé François Braun a été interrogé par le Sénat le 15 juin 2023 et a indiqué que si les coûts de production étaient supérieurs aux prix de vente, les pouvoirs publics étaient prêts à envisager une hausse de ce dernier pour « maintenir ces médicaments sur le marché français. Il ajoute attendre un retour des industriels pour déterminer le juste prix des médicaments matures (Audition du Ministre de la Santé au Sénat, 2023).

Mais les prix des médicaments matures et génériques sur le marché français ne sont qu'une partie du tableau européen. En effet les futures quantités de paracétamol produites à Roussillon ont pour but d'approvisionner l'Union européenne qui importait 12 000 tonnes de paracétamol en 2020 (Briefing au Parlement européen). Si Sanofi et Upsa se sont engagés à remplir les carnets de commande de Seqens, il n'y a pas d'information sur la durée de ces contrats et si d'autres fournisseurs seront prêts à payer le prix plus élevé d'un paracétamol produit en France.

Un risque sérieux pour Seqens serait d'être concurrencé en France ou en Europe sur ses marchés ciblés. Puisque Seqens a reçu une demande du gouvernement et qu'il n'a pas répondu à un AAP à proprement parler, avec une mise en concurrence de plusieurs acteurs sur le même produit au niveau français ou européen, alors il est possible que d'autres acteurs le concurrencent avec de meilleurs prix. C'est déjà potentiellement le cas avec un nouveau projet de production de paracétamol français de la start-up Ipsophène à Toulouse (Haute-Garonne – 31) au sein de la région Occitanie. Carole Delga, présidente de la région, a annoncé la construction d'une usine dédiée à la production de la molécule de paracétamol le 17 juillet 2023 en concurrençant dans ses propos le projet de Seqens qui se targue d'être la première usine européenne de fabrication de paracétamol : « la 1^{ère} chaîne de production de paracétamol 100% tricolore se fera en Occitanie à Toulouse ! » (Challenges, 2023). D'après Jean Boher sur RMC Radio en 2024, le président d'Ipsophène, l'usine produira 3400 t/an de paracétamol, représentant 40% de la consommation française (8000 t/an) à partir de 2025 (RMC, 2024). L'usine emploiera entre 30 et 40 personnes.

La start-up a été fondée en 2021 par Jean Boher et a développé depuis 2 ans un procédé moins énergivore, plus écologique et plus rapide. D'après Jalil Benabdillah, vice-président à la région Occitanie en charge de l'économie, l'emploi et la réindustrialisation, ce procédé permet de diviser la pollution par 20 et réduire de 7 jours le temps de production de l'API à 5 heures. Ce procédé va également utiliser la technique chimique de fabrication en continu dont le brevet a

été fourni par la société Ipsomédic (dont Jean Boher est le directeur par intérim). Cette dernière a été fondée par la docteure en génie chimique Edith Lecomte-Norrand en octobre 2019 à Marseille (Bouches-du-Rhône – 13, Provence-Alpes-Côte d’Azur). Elle se spécialise sur le développement des molécules chimiques et a déjà déposé et publié 10 brevets sur les procédés continus (Gomet, 2020). L’agence de développement économique Provence Promotion l’accompagne sur le volet financement et l’obtention de subventions. Cependant la matière première utilisée dans le cadre du nouveau procédé utilisant la chimie en continu n’est pas connue (L’Usine Nouvelle, 2023), tandis que Jean Boher affirme que l’ensemble des intrants proviendront d’entreprises françaises et européennes (RMC, 2024). Le PAP que Seqens utilisera pour la synthèse du paracétamol proviendra lui de Chine.

Sur le montant total du projet de 28 M€ (Ouest France, 2024), Jalil Benabdillah a communiqué le détail de la participation financière de la région à hauteur de 4,2 M€ -15% du projet (France bleu Occitanie, 2024) : 1,5 M€ d’aides dont 500 000 d’avance remboursable ; un prêt souverain d’1,5 M€ et enfin 1,2 M€ d’entrée au capital de l’entreprise par l’Agence régionale des investissements stratégiques (Aris). Jean Boher a communiqué que plusieurs contrats avaient été signés avec des laboratoires intéressés par l’achat de la nouvelle molécule. Upsa est par ailleurs entré au capital d’Ipsophène afin de poursuivre sa démarche d’approvisionner sa production en France (Les Echos, 2024).

Nous venons de voir que cette politique de relocalisation de la production de paracétamol en France présente des limites dans sa conception qui mettent en jeu la rentabilité du projet ainsi que les finances publiques déployées pour le réaliser. Le Plan de Relance a été conçu en réponse à la crise survenue à la suite de la pandémie de Covid-19, impactant le ciblage des subventions et les productions bénéficiaires. Sur un nombre important d’API subissant des risques de ruptures de stock depuis des années, le paracétamol n’était à priori pas la priorité. Le projet a été poursuivi, les aides proviennent finalement du plan France 2030 (Revue CentraleSupélec Alumni, 2024), plus réfléchi, mais en soutien à une seule entreprise, Seqens. L’entreprise a reçu de nombreuses aides en parallèle du soutien à son projet d’usine de paracétamol, ce qui rappelle les limites du soutien à un champion national. C’est une politique plus risquée, même si l’entreprise est ancienne et performante. Subventionner le projet d’une seule entreprise revient à parier sur l’écoulement de ses stocks sans trop de contrepartie financière de la part des pouvoirs publics, tandis que le prix du paracétamol en France est très bas et que d’autres acteurs comme Ipsophène semblent prévoir de produire également cet API aux mêmes avantages.

Propos conclusif et recommandations de politiques publiques

Si nous venons d'étudier les potentielles limites d'une telle politique de « relocalisation », il existe bel et bien en France et plus largement en Europe une prise de conscience sur la dépendance d'approvisionnements à des pays tiers pour assurer la disponibilité de médicaments essentiels et le bon fonctionnement des systèmes de soin. Le fait que 90% des API nécessaires à la fabrication de médicaments matures et génériques proviennent d'Inde et de Chine est un constat alarmant depuis longtemps. De nombreux autres outils existent afin de défendre une certaine indépendance française dans l'approvisionnement de médicaments dont des politiques d'attractivité européennes afin de tirer profit des économies d'agglomérations à l'œuvre dans des clusters. Il existe également le levier règlementaire, qui partagé par un nombre important de pays sur le marché unique européen, permettra de faire baisser les coûts de production locaux et empêcher le dumping social et environnemental. Quant au recours aux subventions en tant que politique industrielle verticale, « elle porte l'avantage d'inciter à l'implantation en France de capacités de production non rentables sans soutien public » comme indiqué par Thomas Courbe, Directeur de la DGE, à l'analyse de la Cour des Comptes du dispositif de relocalisations sectorielles du Plan de Relance. Ce sont alors les moyens mis en œuvre pour identifier les capacités de production « essentielles » qui doivent être améliorés.

La constitution d'une liste dédiée aux « médicaments stratégiques au plan industriel et sanitaire » (MSIS) a été élaborée par la DGE en juin 2023 avec une méthodologie détaillée en annexe de cette même liste qui permet d'identifier l'état de criticité en approvisionnement d'un produit de santé. Dans le rapport Biot de 2020 mais également dans un communiqué de presse de l'Observatoire sur la Transparence dans les politiques du médicament (OTMeds) en 2019, une recommandation portait sur la constitution par l'ANSM, sur la base des informations présentes dans les dossiers d'autorisation de mise sur le marché (AMM), les Etats des lieux (EDL) annuels avec les API utilisés et leur localisation et les plans de gestion des pénuries (PGP) détenus par les fabricants de MITM, d'une base de données incluant l'ensemble des sites de production pour les MITM. Cette base de données permettrait d'identifier les maillons faibles en raison de la concentration d'une ou plusieurs étapes de la production auprès d'un acteur. Il serait également utile de coupler ces bases de données avec une analyse de la dépendance économique à un certain exportateur à l'aide des données des douanes françaises (méthode recommandée par Xavier Jaravel et Isabelle Méjean, 2021). L'identification d'intrants essentiels dont la pénurie viendrait à mettre en danger les systèmes de soin en continu pourrait alors mener à des réflexions sur la possibilité de rapatrier ou réindustrialiser le pays sur une partie critique des CVM. Mais avant tout, c'est le système de stockage et de partage d'information au sein de l'Union Européenne qui pourrait être développé. A l'image des directives exhaustives émises par la Commission le 8 avril 2020 sur l'approvisionnement optimal et rationnel en médicaments, avait été développé le 'industry- Single Point of Contact System' (Système de point de contact unique de l'industrie- i-SPOC) dont le rôle était d'assurer une communication directe et stable entre l'EMA (Agence européenne des médicaments) et les autorités nationales concernant les pénuries de tous les médicaments essentiels contre la Covid-19, qu'ils soient autorisés au niveau central ou au niveau national. Cet acteur était un outil de communication supplémentaire en période de crise entre les industries pharmaceutiques et l'EMA sur leurs ventes et stocks qui permettrait à l'avenir de réallouer des stocks entre industries. Un organe de ce type pourrait sur le long-terme avoir accès à la liste en

développement au niveau européen des API (contenus dans les médicaments utilisés dans les unités de soins intensifs durant la Covid-19) identifiés par les autorités nationales compétentes comme vulnérables. Elargir les critères de sélection de ces API pour prendre en compte l'offre et la demande au niveau national serait un moyen efficace de prévenir les prochaines pénuries et prévoir de réallouer les stocks ou encore convenir entre Etats membres de rapatrier des maillons faibles de la chaîne de production.

Ces rapatriements lorsque les API sont produits hors d'Europe devront être effectués par le biais de PIIEC entre Etats connaissant les mêmes risques de rupture d'approvisionnement afin de partager les efforts financiers et diversifier les sources d'approvisionnement. Un PIIEC Santé a été lancé le 3 mars 2022 entre 16 Etats membres pour lequel la France a réservé 1,5 Md€ pour soutenir l'innovation et améliorer la qualité et l'accès aux soins des patients européens. En parallèle de ces projets, la France pourrait développer un nouvel AMI ouvert à l'ensemble des producteurs européens et hors Europe s'il n'y a aucun risque d'influence sur ces acteurs économiques de leur pays d'origine. Cela permettrait d'éviter de désigner un champion national à l'image de Seqens qui n'avait pas prévu dans sa stratégie de relocaliser en France, et provoquer des coûts financiers importants pour l'Etat ; mais encouragerait l'innovation sur le développement de brevets rapides et la création de clusters nationaux et européens sur des médicaments essentiels.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Constitution d'une liste de médicaments stratégiques au plan industriel et sanitaire (MSIS). Il est recommandé de continuer à développer cette liste qui serait abondée par la base de données sur les sites de production de médicaments et d'API de l'ANSM.

Recommandation n°2 : Développement du système de stockage et de partage d'informations au sein de l'Union européenne. S'inspirant du système i-SPOC développé par la Commission européenne pour l'approvisionnement en médicaments essentiels contre la Covid-19, il est recommandé de développer des mécanismes similaires pour d'autres types de médicaments et de partager les informations sur les ventes et les stocks entre les industries pharmaceutiques et les autorités compétentes.

Recommandation n°3 : Promotion des PIIEC. Les Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) pourraient être utilisés pour soutenir les efforts de rapatriement de la production d'API en Europe et pour diversifier les sources d'approvisionnement.

Recommandation n°4 : Développer des appels d'offres européens. Il est recommandé de développer des incitations financières, telles que des AMI ouverts à tous les producteurs européens et non européens, pour encourager l'innovation dans le développement de médicaments essentiels et le développement d'unités de production en Europe.

Bibliographie

25 nouveaux projets pour renforcer les capacités de production santé françaises (2021). Dossier de presse. Ministère de l'Economie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique, p. 28. Disponible ici: <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/crise-sanitaire/france-reliance/25-nouveaux-projets-pour-renforcer-capacites-de-production-sante-francaises> (Consulté le: 17/04/2024).

Abbas, M. and Matelly, S. (2023) 'Introduction. Démondialisation ou nouvelles globalisations ?', *Revue internationale et stratégique*, 132(4), pp. 41–49. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/ris.132.0041>.

Acetaminophen Market (2023). REP-GB-14325. Future Market Insights Inc., p. 332. Disponible ici: <https://www.futuremarketinsights.com/reports/acetaminophen-market> (Consulté le: 11/04/2024).

Agarwal, R. (2023) 'La politique industrielle et le trilemme de la stratégie de croissance', *Finances & Développement* [Preprint]. Disponible ici: <https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/Series/Analytical-Series/industrial-policy-and-the-growth-strategy-trilemma-ruchir-agarwal> (Consulté le: 05/04/2024).

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (2022) 'Actualité - Paracétamol : l'ANSM et les syndicats de pharmaciens mobilisés pour assurer la couverture des besoins', *ANSM*, 12 July. Disponible ici: <https://ansm.sante.fr/actualites/paracetamol-lansm-et-les-syndicats-de-pharmaciens-mobilises-pour-assurer-la-couverture-des-besoins> (Consulté le: 11/04/2024).

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (2023a) 'Actualité - Paracétamol : limiter les tensions d'approvisionnement qui se prolongent', *ANSM*, 2 Février. Disponible ici: <https://ansm.sante.fr/actualites/paracetamol-limiter-les-tensions-dapprovisionnement-qui-se-prolongent> (Consulté le: 11/04/2024).

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (2023b) 'Actualité - Tensions d'approvisionnement en paracétamol : l'ANSM publie la liste des médicaments pédiatriques à utiliser selon le poids de l'enfant', *ANSM*, 2 Février. Disponible ici: <https://ansm.sante.fr/actualites/tensions-dapprovisionnement-en-paracetamol-lansm-publie-la-liste-des-medicaments-pediatriques-a-utiliser-selon-le-poids-de-lenfant> (Consulté le: 11/04/2024).

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (2024) 'Dossier thématique - Le paracétamol', *ANSM*, 8 Février. Disponible ici: <https://ansm.sante.fr/dossiers-thematiques/medicaments-de-la-douleur/le-paracetamol> (Consulté le: 11/04/2024).

Aggarwal, S.N. and Aggarwal, V.K. (2016) 'The political economy of industrial policy', *Working paper*, p. 35.

Alain Duffourg and Ministère du travail, de la santé et des solidarités (2023) *Pénurie de paracétamol et de certains antibiotiques*, *Sénat*. Disponible ici: <https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ230205287.html> (Consulté le: 10/04/2024).

Allen, R.C. and Stone, J.H. (1992) 'What Is a Footloose Industry? An Issue in Semantics', *Area*, 24(3), pp. 302–308.

Ambialet, D. and Lepetit, B. (2019) 'Chapitre 5. Assiste-t-on à un retour du protectionnisme ?', dans *20 thèmes incontournables de l'actualité économique*. Paris: Ellipses (Hors collection), pp. 69–79. Disponible ici: <https://www.cairn.info/20-themes-incontournables-actualite-economique--9782340033740-p-69.htm>.

Antoine Beau (2023) 'Sanofi et le Doliprane : les ressorts d'un revirement stratégique', *L'Express*, 31 Octobre. Disponible ici: <https://www.lexpress.fr/sciences-sante/sante/sanofi-et-le-doliprane-les->

[ressorts-dun-revirement-strategique-FDVOSIANLRCJPNCPUCYVARQYAM/](#) (Consulté le: 10/04/2024).

Arthur, W.B. (1990) 'Positive Feedbacks in the Economy', *Scientific American*, 262(2), pp. 92–99.

Backer, K.D. *et al.* (2016) 'La Relocalisation : Mythe ou réalité ?', *Papers* [Preprint], (27 Disponible ici: <https://doi.org/10.1787/5jm3tqx59bhd-fr>).

Bailly, A., Beguin, H. and Scariati, R. (2016) 'Chapitre 8. La localisation industrielle', in *Introduction à la géographie humaine*. Paris: Armand Colin (Collection U), pp. 141–162. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/arco.baill.2016.01.0141>.

Beitone, A. *et al.* (2018) 'Chapitre 7. La dynamique de la mondialisation économique', in *Économie, sociologie et histoire du monde contemporain*. Paris: Armand Colin (Collection U), pp. 353–409. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/arco.beito.2018.01.0353>.

Blair, J.P. and Premus, R. (1987) 'Major Factors in Industrial Location: A Review', *Economic Development Quarterly*, 1(1), pp. 72–85. Disponible ici: <https://doi.org/10.1177/089124248700100109>.

Bock, S., Elewa, A. and Guillou, S. (2023) 'Comprendre le tissu productif marchand en France : Une analyse de la décennie passée', *Policy Brief*. Edited by OFCE and Sciences Po, (119), p. 18.

BPI France (2021) 'Changement de la structure de l'actionnariat de SEQENS', *Bpifrance | Presse*, 16 December. Disponible ici: <https://presse.bpifrance.fr/changement-de-structure-de-lactionnariat-de-seqens-sequens-se-renforce-se-concentre-sur-ses-activites-strategiques-et-se-positionne-comme-lun-des-principaux-acteurs-mondiaux-dans-le-domaine-des/> (Consulté le: 15/04/2024).

Britto, R. (1973) 'Some Recent Developments in the Theory of Economic Growth: An Interpretation', *Journal of Economic Literature*, 11(4), pp. 1343–1366.

Bulfone, F. (2023) 'Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda', *Competition & Change*, 27(1), pp. 22–43. Disponible ici: <https://doi.org/10.1177/10245294221076225>.

Chartoire, R. (2020) 'Herbert Simon (1916-2001). Une nouvelle rationalité', dans *100 penseurs de l'économie*. Auxerre: Éditions Sciences Humaines (Petite bibliothèque), pp. 229–230. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/sh.quint.2020.01.0229>.

Cimon, Y., Duchesne, É. and Ouellet, R. (2023) 'La régionalisation de l'OMC et des firmes internationales face à un multilatéralisme en panne', *Revue internationale et stratégique*, 132(4), pp. 87–98. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/ris.132.0087>.

Cohen, É. (1992) 'Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste', *Revue française de science politique*, 42(2), pp. 197–218. Disponible ici: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1992.404293>.

Combe, E. and Guillou, S. (2021) *Souveraineté économique: entre ambitions et réalités*. Paris: Fondation pour l'innovation politique (Relocaliser, décarboner, rapatrier, 6). Disponible ici: <https://www.fondapol.org/etude/souverainete-economique-entre-ambitions-et-realites/> (Consulté le: 04/10/2024).

Comité d'évaluation du Plan de Relance (2024) *Rapport Final*. France Stratégie, p. 638 Disponible ici: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2024-rapport-france_relance_volume_ii_0.pdf.

Commission européenne (2022) *Study on best practices in the public procurement of medicines – Final report*. Publications Office of the European Union. Disponible ici: <https://doi.org/doi/10.2925/044781>.

Cottineau, J. (2020) 'Qui est Seqens, le groupe chimique français qu'Emmanuel Macron visite ce 28 août?', *L'Usine Nouvelle*, 24 June. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/qui-est->

[seqens-le-groupe-chimique-francais-qu-emmanuel-macron-visite-ce-28-aout.N977726](#) (Consulté le: 17/04/2024).

Coutansais, C.P. (2023) ‘La relocalisation sans la déglobalisation’, *Revue internationale et stratégique*, 132(4), pp. 69–75. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/ris.132.0069>.

Damon, J. (2016) ‘John Maynard Keynes. L’intervention étatique nécessaire’, dans *100 penseurs de la société*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France (Hors collection), pp. 123–124. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/puf.damon.2016.03.0123>.

Daniel, J.-M. (2016) ‘Chapitre III. Des années 1870 à la Grande Guerre : le marginalisme’, in *Petite histoire iconoclaste des idées économiques*. Pocket (Agora), pp. 109–183. Disponible ici: <https://www.cairn.info/petite-histoire-iconoclaste-des-idees-economiques--9782266260213-p-109.htm>.

Déborah Berthier and Delphine Sauzay (2023) ‘L’industrie du médicament sous pression pour se relocaliser’, *Le journal des entreprises*, 30 Octobre. Disponible ici: <https://www.lejournaldesentreprises.com/article/lindustrie-du-medicament-sous-pression-pour-se-relocaliser-2072819> (Consulté le: 15/04/2024).

Denis Cosnard (2003) ‘Le gouvernement baisse le prix des deux médicaments les plus vendus en France’, *Les Echos*, 26 August. Disponible ici: <https://www.lesechos.fr/2003/08/le-gouvernement-baisse-le-prix-des-deux-medicaments-les-plus-vendus-en-france-671154> (Consulté le: 12/04/2024).

‘Des médicaments plus vertueux mais plus chers? La production de paracétamol fait son retour en France’ (2024) *Apolline matin - Témoin RMC*. Disponible ici: https://rmc.bfmtv.com/actualites/societe/sante/des-medicaments-plus-vertueux-mais-plus-cher-la-production-de-paracetamol-fait-son-retour-en-france_AV-202402210163.html (Consulté le: 19/04/2024).

Désavie, P. (2019) ‘Le chimiste Seqens inaugure son principal centre de R&D à Porcheville’, *L’Usine Nouvelle*, 18 June. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/le-chimiste-seqens-inaugure-son-principal-centre-de-r-d-a-porcheville.N856300> (Consulté le: 20/04/2024).

Dunning, J.H. (2000) ‘The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity’, *International Business Review*, 9(2), pp. 163–190. Disponible ici: [https://doi.org/10.1016/S0969-5931\(99\)00035-9](https://doi.org/10.1016/S0969-5931(99)00035-9).

Dupeyrat, P. (2020) ‘Chapitre 2. La sécurité économique s’affirme comme politique publique’, in *Sécurité économique et souverainetés industrielles*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France (Questions judiciaires), pp. 33–77. Disponible ici: <https://www.cairn.info/secureite-economique-et-souverainetes-industrielles--9782130822394-p-33.htm>.

Duranton, G. (ed.) (2008) *Les pôles de compétitivité: que peut-on en attendre?* Paris: Rue d’Ulm/Presses de l’École normale supérieure (Collection du CEPREMAP, 10).

Emmanuel Macron (2020) *Santé : investir dans notre souveraineté. [Discours chez Sanofi pasteur à Marcy l’Etoile]*, *elysee.fr*. Disponible ici: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/16/sante-investir-dans-notre-souverainete-visite-sanofi-pasteur> (Consulté le: 15/04/2024).

Etienne Caniard (2020) ‘L’urgence est-elle de créer une usine de paracétamol en France ?’, *Alternatives Economiques*, 18 Septembre. Disponible ici: <https://www.alternatives-economiques.fr/etienne-caniard/lurgence-de-creer-une-usine-de-paracetamol-france/00093866> (Consulté le: 17/04/2024).

Evenett, S. et al. (2024) ‘The Return of Industrial Policy in Data’, *IMF Working Paper*, (1), p. 31.

Faubert, V. (2012) ‘Quels enseignements tirer de la première mondialisation (1870-1914) ?’, *Économie & prévision*, 200–201(2–3), pp. 217–226. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/ecop.200.0217>.

Feenstra, R.C. (1998) 'Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy', *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), pp. 31–50. Disponible ici: <https://doi.org/10.1257/jep.12.4.31>.

FLEITOUR, G. (2023) 'Médicaments. Le plan de relocalisation dévoilé par Emmanuel Macron règlera-t-il la pénurie?', *Ouest-France.fr*, 13 June. Disponible ici: <https://www.ouest-france.fr/sante/medicaments/medicaments-le-plan-de-relocalisation-devoile-par-emmanuel-macron-reglera-t-il-la-penurie-1eadf4d4-0a0c-11ee-9bb1-5bd217959d48> (Consulté le: 10/04/2024).

de Foucaud, I. (2023a) 'Pénuries de médicaments : la relocalisation de la production plus urgente que jamais', *Challenges*, 5 Janvier. Disponible ici: https://www.challenges.fr/entreprise/sante-et-pharmacie/penuries-de-medicaments-la-relocalisation-de-la-production-plus-urgente-que-jamais_840833 (Consulté le: 10/04/2024).

de Foucaud, I. (2023b) *Usine de paracétamol à Toulouse : le projet de la start-up Ipsophene embarque Upsa*, *Challenges*. Disponible ici: https://www.challenges.fr/entreprise/sante-et-pharmacie/usine-de-paracetamol-a-toulouse-le-projet-de-la-start-up-ipsophene-embarque-upsa_867316 (Consulté le: 18/04/2024).

France 2030 : accélérer la relocalisation de médicaments essentiels en France (2023) *entreprises.gouv.fr*. Disponible ici: <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/france-2030/france-2030-accelerer-la-relocalisation-de-medicaments-essentiels-france> (Consulté le: 10/04/2024).

France Relance (2020). Dossier de presse. Gouvernement français, p. 48. Disponible ici: <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/presse> (Consulté le: 17/04/2024).

France Stratégie (2020) *LES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN FRANCE : Évolutions et comparaisons internationales*. France Stratégie, p. 260. Disponible ici: https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/277305_volume-1.pdf (Consulté le: 05/04/2024).

Francis Grignon (2004) *Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur la délocalisation des industries de main d'oeuvre*. Rapport d'information 374, p. 304. Disponible ici: https://www.senat.fr/rap/r03-374/r03-374_mono.html (Consulté le: 10/04/2024).

Fur, L.L. (1896) *État fédéral et confédération d'états*. Marchal et Billard. Disponible ici: <https://books.google.com.ec/books?id=qpMFAAAAMAAJ>.

Gallien, L. (2023) *Objectif 2026 pour le paracétamol à Roussillon - France Bleu Isère, France Bleu Isère*. Disponible ici: <https://www.francebleu.fr/infos/sante-sciences/objectif-2026-pour-le-paracetamol-a-roussillon-9079133> (Consulté le: 20/03/2024).

Gauthier, C. (2021) *Relocalisation « de souveraineté » : le cas d'école du Paracétamol, Ecole de Guerre Economique*. Disponible ici: <https://www.ege.fr/infoguerre/relocalisation-de-souverainete-le-cas-decole-du-paracetamol> (Consulté le: 10/04/2024).

Gonand, F. (2020) *Relocalisations, laisser les entreprises décider et protéger leur actionnariat*. Paris: Fondation pour l'innovation politique (Relocaliser, décarboner, rapatrier, 4). Disponible ici: <https://www.fondapol.org/etude/relocalisations-laisser-les-entreprises-decider-et-protoger-leur-actionnariat/#:~:text=il%20serait%20souhaitable%20que%20les,base%20de%20l'efficacit%C3%A9%20%C3%A9conomique.> (Consulté le: 04/04/2024).

Gouvernement français (2021) *Santé | 25 nouveaux projets lauréats financés par le Programme d'investissements d'avenir pour soutenir les industries de santé et renforcer les capacités de production françaises dans la lutte contre la COVID-19*, *info.gouv.fr*. Disponible ici: <https://www.info.gouv.fr/actualite/sante-25-nouveaux-projets-laureats-finances-par-le-programme-d-investissements-d-avenir-pour> (Consulté le: 16/04/2024).

- Guillot, L. (2022) *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France*. Gouvernement français, p. 105. Disponible ici: <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2022/Rapport-Guillot.pdf?v=1647532576> (Consulté le: 05/04/2024).
- Guillou, S. et al. (2022) 'Le tissu productif français : construire la résilience face à l'imprévisibilité des chocs', *Revue de l'OFCE*, Hors-série, p. 33.
- Guillou, S. and Nesta, L. (2011) 'Quelle politique industrielle dans la mondialisation?', *OFCE Le blog*, 25 Octobre. Disponible ici: <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/quelle-politique-industrielle-dans-la-mondialisation/> (Consulté le: 05/04/2024).
- Györffi, M. and Oren, G. (2006) *Relocation of EU Industry : An Overview of Literature*. Background note. European Parliament, p. 21. Disponible ici: <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110906ATT26029/20110906ATT26029EN.pdf> (Consulté le: 05/10/2024).
- Habchi, M. (2023) *Nouvelle étape dans la relocalisation de la production de médicaments en France, L'Usine Nouvelle*. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/nouvelle-etape-dans-la-relocalisation-de-la-production-de-medicaments-en-france.N2143332> (Consulté le: 20/03/2024).
- Importations – Exportations – Tableaux de l'économie française | Insee* (2020). Insee, p. 266. Disponible ici: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277817?sommaire=4318291> (Consulté le: 21/04/2024).
- Ingrid Labuzan (2023) 'Du paracétamol bientôt produit en France', *La Tribune* [Preprint], (16). Disponible ici: <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/chimie-pharmacie/du-paracetamol-bientot-produit-en-france-971784.html> (Consulté le: 15/04/2024).
- Jacques Biot (2020) *Mission stratégique pour réduire les pénuries de médicaments essentiels | vie-publique.fr*. Rapport au Premier Ministre. Disponible ici: <http://www.vie-publique.fr/rapport/274702-mission-strategique-pour-reduire-les-penuries-de-medicaments-essentiels> (Consulté le: 15/04/2024).
- Jean Berthelot de La Glétais (2020) 'Le paracétamol pose l'enjeu de la relocalisation', *L'Usine Nouvelle*, 25 June. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/le-paracetamol-pose-l-enjeu-de-la-relocalisation.N977721> (Consulté le: 10/04/2024).
- Jean-Pierre Decool (2018) *Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament*. Rapport d'information 737. Sénat. Disponible ici: <https://www.senat.fr/rap/r17-737/r17-737.html> (Consulté le: 12/04/2024).
- Jovanović, M.N. (2003) 'Local vs. Global Location of Firms and Industries', *Journal of Economic Integration*, 18(1), pp. 60–104.
- Keren Lentschner (2019) 'Leader de l'aspirine, le chimiste Novacap se concentre sur le médicament', *Le Figaro*, 6 Janvier. Disponible ici: <https://www.lefigaro.fr/societes/2019/01/06/20005-20190106ARTFIG00195-leader-de-l-aspirine-le-chimiste-novacap-se-concentre-sur-le-medicament.php> (Consulté le: 15/04/2024).
- Krugman, P. (1998) 'What's new about the new economic geography?', *Oxford Review of Economic Policy*, 14(2), pp. 7–17. Disponible ici: <https://doi.org/10.1093/oxrep/14.2.7>.
- Laky, Z. (2020) 'Medicine shortage in the EU during the novel coronavirus outbreak', *Briefing requested by the ENVI Committee, European Parliament* [Preprint]. Disponible ici: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652709/IPOL_BRI\(2020\)652709_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652709/IPOL_BRI(2020)652709_EN.pdf)
- Lallement, R. (2022) 'Quels leviers pour une politique industrielle?', *Cahiers français*, pp. 46–57. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/cafr.425.0046>.

Latieule, S. (2020) *Paracétamol: Entretien avec Robert Monti, Seqens*. Disponible ici : <https://www.seqens.com/fr/il-ny-a-plus-de-production-de-paracetamol-en-europe-depuis-2008/> (Consulté le: 12/04/2024).

Latieule, S. (2023a) ‘La jeune société Ipsophene veut installer une usine de paracétamol à Toulouse’, *L’Usine Nouvelle*, 13 July. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/la-jeune-societe-ipsophene-se-propose-de-produire-du-paracetamol-a-toulouse.N2153512> (Consulté le: 10/04/2024).

Latieule, S. (2023b) ‘« Nous travaillons sur de nombreux projets de relocalisation de molécules critiques en France ou en Europe » Pierre Luzeau (Seqens)’, *L’Usine Nouvelle*, 23 Janvier. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/seqens-va-augmenter-de-50-le-montant-de-ses-investissements-en-2023-selon-pierre-luzeau.N2091341> (Consulté le: 17/04/2024).

Latieule, S. (2024) ‘[Édito] Ipsophene doit s’expliquer sur son projet de paracétamol à Toulouse’, *L’Usine Nouvelle*, 21 Février. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/ipsophene-doit-s-expliquer-sur-son-projet-de-paracetamol-a-toulouse.N2208547> (Consulté le: 20/03/2024).

Laurence Cohen (2023) *Pénurie de médicaments : Trouver d’urgence le bon remède - Rapport*. Rapport de la Commission d’enquête 828. Sénat, p. 429. Disponible ici: <https://www.senat.fr/rap/r22-828-1/r22-828-1.html> (Consulté le: 12/04/2024).

Laurent Marcaillou (2024) ‘Ipsophène, ou les mystères du projet d’usine de paracétamol à Toulouse’, *Les Echos*, 12 Février. Disponible ici: <https://www.lesechos.fr/industrie-services/pharmacie-sante/ipsophene-ou-les-mysteres-du-projet-dusine-de-paracetamol-a-toulouse-2075625> (Consulté le: 15/04/2024).

Le plan d’action pour la relocalisation des industries de santé en France (2020) *economie.gouv.fr*. Disponible ici: <https://www.economie.gouv.fr/plan-daction-pour-relocalisation-industries-sante-en-france> (Consulté le: 10/04/2024).

Léonard Jacquemet (2024) ‘Du paracétamol de nouveau produit en France’, *CentraleSupélec Alumni* [Preprint], (22).

Les entreprises du médicament (Leem) (2022) *Production pharmaceutique : l’excellence française, mythe ou réalité ? | Leem, Leem.org*. Disponible ici: <https://www.leem.org/100-questions/production-pharmaceutique-l-excellence-francaise-mythe-ou-realite> (Consulté le: 20/03/2024).

Lin, J.Y. (2013) ‘La politique industrielle revisitée : une nouvelle perspective d’économie structurelle’, *Revue d’économie du développement*, 21(2–3), pp. 55–78. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/edd.272.0055>.

Loan Nguyen (2020) ‘Industrie pharmaceutique. La bataille du paracétamol - L’Humanité’, *L’humanité*, 16 October. Disponible ici: <https://www.humanite.fr/social-et-economie/medicaments/industrie-pharmaceutique-la-bataille-du-paracetamol-694991> (Consulté le: 10/04/2024).

Loiseau, F. (2023) ‘La pénurie de paracétamol est due « à la dépendance à la Chine »’, *Reporterre, le média de l’écologie*, 6 Janvier. Disponible ici: <https://reporterre.net/La-penurie-de-paracetamol-est-due-a-la-dependance-a-la-chine> (Consulté le: 10/04/2024).

Lorentz, T. (2023) *La première usine européenne de paracétamol, accompagnée par la Région, va s’implanter en 2024 à Toulouse - midilibre.fr, Midi Libre*. Disponible ici: <https://www.midilibre.fr/2023/07/11/la-premiere-usine-europeenne-de-paracetamol-accompagnee-par-la-region-va-simplanter-en-2024-a-toulouse-11335161.php> (Consulté le: 20/03/2024).

Margot Desmas and Aurélie Massait (2023) ‘Vitrine de la “réindustrialisation”, la production de paracétamol fera son retour en Isère en 2024’, *France 3 Auvergne-Rhône-Alpes*, 28 July. Disponible ici: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/isere/video-vitrine-de-la->

[reindustrialisation-la-production-de-paracetamol-fera-son-retour-en-isere-en-2024-2818613.html](https://www.researchgate.net/publication/3818613.html)
(Consulté le: 10/04/2024).

Mariam Faizullahoy and Gauri Wani (2023) *Acetaminophen Market Size & Share Report, 2023 – 2032*. GMI5935. Global Market Insights, p. 180. Disponible ici: <https://www.gminsights.com/industry-analysis/acetaminophen-market> (Consulté le: 11 April 2024).

Martin, D. (2020) ‘Médicaments sous tension, faut-il rapatrier ?’, *Après-demain*, N ° 55, NF(3), pp. 14–16. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/apdem.055.0014>.

Mccann, P. and Sheppard, S. (2003) ‘The Rise, Fall and Rise Again of Industrial Location Theory’, *Regional Studies*, 37(6–7), pp. 649–663. Disponible ici: <https://doi.org/10.1080/0034340032000108741>.

‘Médicaments : où en est la production de paracétamol en France ?’ (2023) *Europe 1*. Disponible ici: <https://www.europe1.fr/economie/medicaments-ou-en-est-la-production-de-paracetamol-en-france-4158838> (Consulté le: 11/04/2024).

Mercier-Suissa, C. (2012) ‘3 - Analyse de l’évolution d’une mesure favorable à l’ancrage territorial des entreprises en France. De la prime à la relocalisation à l’aide à la réindustrialisation’, in *Développements récents en économie et finances internationales*. Paris: Armand Colin (Recherches), pp. 39–52. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/arco.silem.2012.01.0039>.

Ministère de l’économie (2020) *(Re)localisation industrielle : les résultats des premiers appels à projets*. Dossier de presse. Ministère de l’Economie. Disponible ici: <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/relocalisation-resultats-premiers-appels-projets> (Consulté le: 17/04/2024).

Ministère de l’économie (2022) *Lancement d’un Projet important d’intérêt européen commun (PIIEC) en santé, entreprises.gouv.fr*. Disponible ici: <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/industrie/filieres/lancement-d-projet-important-d-interet-europeen-commun-piiec-sante> (Consulté le: 19/04/2024).

Ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (2023) *Soutien à l’investissement et la modernisation de l’industrie | economie.gouv.fr, economie.gouv.fr*. Disponible ici: <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/mesures/soutien-investissement-modernisation-industrie> (Consulté le: 20/03/2024).

Mouhoub, E.M. (2012) ‘2 - Les délocalisations et relocalisations industrielles dans la nouvelle mondialisation’, in *Développements récents en économie et finances internationales*. Paris: Armand Colin (Recherches), pp. 29–38. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/arco.silem.2012.01.0029>.

Mouhoub, E.M. (2017a) ‘I. Les différentes composantes de la mondialisation’, in Paris: La Découverte (Repères), pp. 8–17. Disponible ici : <https://www.cairn.info/mondialisation-et-delocalisation-des-entreprises--9782707194572-p-8.htm>.

Mouhoub, E.M. (2017b) ‘IV. Les relocalisations industrielles et les limites des délocalisations’, in Paris: La Découverte (Repères), pp. 48–56. Disponible ici: <https://www.cairn.info/mondialisation-et-delocalisation-des-entreprises--9782707194572-p-48.htm>.

Multinational Corporations - World Atlas of Global Issues (2018) *espace-mondial-atlas.sciencespo.fr*. Disponible ici: <https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/en/topic-strategies-of-transnational-actors/article-3A11-EN-multinational-corporations.html> (Accessed: 29 March 2024).

Mustapha Kessous (2008) ‘Rhodia ferme la dernière unité de production de paracétamol en Europe’, *Le Monde.fr*, 12 March. Disponible ici: https://www.lemonde.fr/economie/article/2008/03/12/rhodia-ferme-la-derniere-unite-de-production-de-paracetamol-en-europe_1021970_3234.html (Consulté le: 10/04/2024).

Myriam Chauvot (2023) ‘Médicaments : « La relocalisation en Europe est en marche »’, *Les Echos*, 4 October. Disponible ici: <https://www.lesechos.fr/industrie-services/pharmacie-sante/medicaments-la-relocalisation-en-europe-est-en-marche-1984291> (Consulté le: 17/04/2024).

Nathalie Coutinet (2023) ‘Relocalisation des médicaments : la France a-t-elle la bonne stratégie ?’, *Alternatives Economiques*, 22 Novembre. Disponible ici: <https://www.alternatives-economiques.fr/nathalie-coutinet/relocalisation-medicaments-france-a-t-bonne-strategie/00108615> (Consulté le: 10/04/2024).

NG (2024) ‘Paracétamol : la première usine européenne va ouvrir ses portes à Toulouse en 2025’, *Ouest-France.fr*, 20 Février. Disponible ici: <https://www.ouest-france.fr/region-occitanie/toulouse-31000/paracetamol-la-premiere-usine-europeenne-va-ouvrir-ses-portes-a-toulouse-en-2025-b1ee732a-d006-11ee-9f82-af005fb2f6fc> (Consulté le: 19/04/2024).

Notice Rameau (2010) *Bnf Catalogue général*. Disponible ici: <http://catalogue.bnf.fr> (Consulté le: 10/04/2024).

O’Brien, P., Sykes, O. and Shaw, D. (2015) ‘The evolving context for territorial development policy and governance in Europe – from shifting paradigms to new policy approaches’, *L’Information géographique*, 79(1), pp. 72–97. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/lig.791.0072>.

Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (2024) ‘Pénuries de médicaments : OTMeds rappelle au gouvernement comment agir efficacement’, *OTMeds.org*, 19 Février. Disponible ici: <https://otmeds.org/communiquede-presse/penuries-de-medicaments-otmeds-rappelle-au-gouvernement-comment-agir-efficacement/> (Consulté le: 10/04/2024).

OCDE (2010) ‘Synthèse’, in *Régions et croissance : Une analyse des tendances*. OCDE. Paris, pp. 15–21. Disponible ici: https://www.oecd-ilibrary.org/fr/urban-rural-and-regional-development/regions-et-croissance/synthese_9789264056541-3-fr.

OCDE (2014) *Économies interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales*. OCDE. Paris. Disponible ici: <https://doi.org/10.1787/9789264201842-fr>.

OCDE (2023) *Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment*. OCDE (Regional Development Studies). Disponible ici: <https://doi.org/10.1787/a9448db4-en>.

Pellicelli, M. (2023) ‘Chapter Six - Waves of disruption have undermined but not defeated globalization’, in M. Pellicelli (ed.) *The Digital Transformation of Supply Chain Management*. Elsevier, pp. 155–195. Disponible ici: <https://doi.org/10.1016/B978-0-323-85532-7.00001-3>.

‘Pénuries de médicaments : Le Leem présente son plan d’actions en 6 axes pour prévenir et mieux gérer les situations à risque’ (2019) *LEEM -Atelier presse*, 19 Février. Disponible ici: <https://www.leem.org/index.php/presse/atelier-presse-penuries-de-medicaments-le-leem-presente-son-plan-dactions-en-6-axes-pour> (Consulté le: 12/04/2024).

Pierre Cheminade (2023) ‘Médicaments stratégiques : vers un prix différencié du paracétamol ?’, *La Tribune*, 24 May. Disponible ici: <https://objectifaquitaine.latribune.fr/business/2023-05-24/medicaments-strategiques-vers-un-prix-differencie-du-paracetamol-963044.html> (Consulté le: 15/04/2024).

Pierrick Merlet (2023) ‘Usine de paracétamol à Toulouse : « le projet est financé » promet son porteur’, *La Tribune*, 4 Octobre. Disponible ici: <https://toulouse.latribune.fr/entreprises/2023-10-04/usine-de-paracetamol-a-toulouse-le-projet-est-finance-promet-son-porteur-978646.html> (Consulté le: 15/04/2024).

Porter, M.E. and Rivkin, J.W. (2012) ‘Choosing the United States’, *Harvard Business Review*, 90(3), pp. 80–91.

Première chambre Cour des Comptes (2023) *Observations définitives - Le dispositif de relocalisations sectorielles du plan de relance*. S-2023-1160. Cour des Comptes. Disponible ici: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-dispositif-de-relocalisations-sectorielles-du-plan-de-relance> (Consulté le: 10/04/2024).

Richard Flurin (2023) 'Pourquoi le paracétamol ne sera finalement pas produit en France dès 2023', *Le Figaro*, 14 June. Disponible ici: <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/pourquoi-le-paracetamol-ne-sera-finalement-pas-produit-en-france-des-2023-20230614> (Consulté le: 10/04/2024).

Richard Michel (2020) 'Ipsomédic choisit Marseille pour son processus d'accélération de la production de médicaments - Gomet', *Gomet*, 28 Janvier. Disponible ici: <https://gomet.net/ipsomedic-marseille/> (Consulté le: 19/04/2024).

Riksen, S., Chau, N. and Byabato, S. (2022) 'Batch Versus Continuous Acetaminophen Production', *Working papers*, p. 190.

Robault, A. (2023) 'Paracétamol : tout savoir sur cet antidouleur et antipyrétique', *Ça m'intéresse*, 13 August. Disponible ici: <https://www.caminteresse.fr/sante/paracetamol-tout-savoir-sur-cet-antidouleur-et-antipyretique-11189628/> (Consulté le: 12/04/2024).

Robin, C. (2023) 'Médicaments : des prix bien moins chers en France qu'en Europe - Capital.fr', *Capital.fr*, 12 May. Disponible ici: <https://www.capital.fr/economie-politique/medicaments-des-prix-bien-moins-chers-en-france-que-en-europe-1468298> (Consulté le: 20/03/2024).

Roza, M., Van den Bosch, F.A.J. and Volberda, H.W. (2011) 'Offshoring strategy: Motives, functions, locations, and governance modes of small, medium-sized and large firms', *Co-evolutionary Research on Global Sourcing: Implications for Globalization, International Strategies, and Organizational Designs*, 20(3), pp. 314–323. Disponible ici: <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2011.02.002>.

Samuelson, A. (2013) 'Chapitre II. L'économie politique classique', in *Les grands courants de la pensée économique*. FONTAINE: Presses universitaires de Grenoble (Libres cours), pp. 45–125. Disponible ici: <https://www.cairn.info/les-grands-courants-de-la-pensee-economique--9782706104893-p-45.htm>.

Sarah Dumeau (2023) 'La production de Doliprane a atteint un niveau record en 2022 en France', *Les Echos*, 16 Janvier. Disponible ici: <https://www.lesechos.fr/industrie-services/pharmacie-sante/la-production-de-doliprane-a-atteint-un-niveau-record-en-2022-1897460> (Consulté le: 11/04/2024).

Schuetze, A. (2021) 'REFILE-French pharma ingredients maker Seqens prepped for sale - sources', *Reuters*, 8 February. Disponible ici: <https://www.reuters.com/article/idUSL8N2KA6NI/> (Consulté le: 15/04/2024).

Sébastien Bock, Aya Elewa, and Sarah Guillou (2024) 'Résilience du manufacturier haute-technologie et essor des secteurs à contenu numérique en France de 2010 à 2019', *OFCE Le blog*, 8 Janvier. Disponible ici: <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/resilience-du-manufacturier-haute-technologie-et-essor-des-secteurs-a-contenu-numerique-en-france-de-2010-a-2019/> (Consulté le: 10/04/2024).

Seqens (2020) *Les projets SEQENS sélectionnés dans le cadre de l'AMI*, Seqens. Disponible ici: <https://www.seqens.com/fr/les-projets-du-groupe-seqens-selectionnes-dans-le-cadre-de-lappel-a-manifestation-dinteret-lance-par-le-gouvernement/> (Consulté le: 16/04/2024).

Seqens (2024) *Solutions Pharmaceutiques & Ingrédients de Spécialité*, Seqens. Disponible ici: <https://www.seqens.com/fr/> (Consulté le: 15/04/2024).

Seqens financé à hauteur de 20 % pour son projet de relocalisation (2024) *info.gouv.fr*. Disponible ici: <https://www.info.gouv.fr/portraits-de-la-relance/sante/seqens-finance-a-hauteur-de-20-pour-son-projet-de-relocalisation> (Consulté le: 10/04/2024).

Siemiatycki, H. (2023) 'Plateforme chimique : « L'intérêt pour un industriel qui vient s'installer est de bénéficier de nos services "clés en main" », Carl Patois (directeur du GIE Osiris)', *L'Usine Nouvelle*, 17 April. Disponible ici: <https://www.usinenouvelle.com/article/plateforme-chimique-l-interet-pour-un-industriel-qui-vient-s-installer-sur-la-plateforme-est-de-beneficier-de-nos-services-cles-en-main-carl-patois-directeur-du-gie-osiris.N2121626> (Consulté le: 15/04/2024).

Sonia de La Provôté and François Braun (2023) *Commission d'Enquête Pénurie de médicaments : Audition de M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention, Sénat*. Disponible ici: https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230612/ce_penurie.html#toc2 (Consulté le: 18/04/2024).

Sylvie Latiéule (2021) *Paracétamol : comment Seqens rend possible cette relocalisation, Seqens*. Disponible ici: <https://www.seqens.com/fr/comment-seqens-parvient-il-a-limiter-le-surcout-lie-a-la-relocalisation-du-paracetamol/> (Consulté le: 15/04/2024).

Thomas Courbe (2023) 'Avis sur les observations définitives relatives au contrôle du dispositif de relocalisations sectorielles du Plan de relance'. Disponible ici: <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/67603> (Consulté le: 10/04/2024).

'Un plan anti-pénuries de médicaments... en attendant des usines (Sharon Wajsbrot)' (2024) *France Inter - L'édito éco*. Disponible ici: <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-edito-eco/l-edito-eco-du-jeudi-22-fevrier-2024-5260050> (Consulté le: 10 April 2024).

'Usine de paracétamol à Toulouse : "On peut être fiers de retrouver notre souveraineté"' (2024) *Le quart d'heure toulousain - france bleu Occitanie*. Disponible ici: <https://www.radiofrance.fr/francebleu/podcasts/le-quart-d-heure-toulousain/usine-de-paracetamol-a-toulouse-on-peut-etre-fiers-de-retrouver-notre-souverainete-6176415> (Consulté le: 19/04/2024).

Vincent Charbonnier (2014) 'Emission obligatoire de 310 millions pour le fabricant d'aspirine Novacap', *Les Echos*, 13 May. Disponible ici: <https://www.lesechos.fr/2014/05/emission-obligatoire-de-310-millions-pour-le-fabricant-daspirine-novacap-282548> (Consulté le: 15/04/2024).

Weinstein, O. (2012) 'Les théories de la firme', *Idées économiques et sociales*, N° 170(4), pp. 6–15. Disponible ici: <https://doi.org/10.3917/idee.170.0006>.

Xavier Jaravel and Isabelle Méjean (2021) 'Quels intrants vulnérables doit-on cibler?', *Focus - Conseil d'Analyse Economique*, (57), p. 8.

Zeliha Chaffin (2023a) 'Le laboratoire Sanofi tourne la page du Doliprane', *Le Monde.fr*, 28 Octobre. Disponible ici: https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/10/28/le-laboratoire-sanofi-tourne-la-page-du-doliprane_6196992_3234.html (Consulté le: 10/04/2024).

Zeliha Chaffin (2023b) 'Produire des médicaments en France, une difficile reconquête sanitaire', *Le Monde.fr*, 9 Janvier. Disponible ici: https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/01/09/medicaments-le-defi-de-la-relocalisation_6157139_3234.html (Consulté le: 16/04/2024).

Zeliha Chaffin (2023c) 'Relocaliser la production de médicaments, un chantier de longue haleine', *Le Monde.fr*, 7 July. Disponible ici: https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/07/07/relocaliser-la-production-de-medicaments-un-chantier-de-longue-haleine_6180906_3232.html (Consulté le: 10/04/2024).

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Analyse d'une politique volontariste de relocalisation de la production de paracétamol en France

Balan Aénor

Résumé

Cette étude examine la relocalisation de la production pharmaceutique en France, en se concentrant sur le cas du paracétamol, dans le contexte des crises mondiales et des tensions géopolitiques. Elle explore l'intersection des intérêts économiques, politiques et stratégiques qui sous-tendent un retour de la politique industrielle et ces efforts de relocalisation, tout en abordant les défis et les implications associés à ces décisions. En utilisant une approche tirée des théories économiques et géographiques de la localisation de la production, ainsi que des données empiriques sur les tendances récentes des chaînes d'approvisionnement mondiales et les interventions gouvernementales, l'étude examine les motivations derrière la relocalisation en réponse à des facteurs tels que les avancées technologiques, les perturbations des chaînes d'approvisionnement et les risques géopolitiques. À travers une analyse des initiatives politiques du gouvernement français et de la décision de Seqens de relocaliser la production de paracétamol, l'étude révèle l'interaction complexe entre la volonté politique et les incitations économiques. Bien que les subventions gouvernementales et les partenariats stratégiques aient facilité la relocalisation de Seqens, des préoccupations persistent quant aux distorsions du marché, à la rentabilité à long terme et aux vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement. L'étude conclut en plaidant en faveur d'une approche globale pour aborder la dépendance aux fournitures pharmaceutiques étrangères. Les recommandations comprennent l'établissement d'une liste de médicaments stratégiquement importants, renforcée par des mécanismes de partage de données et des initiatives européennes ainsi que des appels à manifestation d'intérêt ouvert aux producteurs européens, afin d'atténuer les risques des chaînes d'approvisionnement et de promouvoir les efforts de réindustrialisation à travers l'Europe.

Mots clés:

Relocalisation, industrie pharmaceutique, chaînes d'approvisionnement, politique industrielle