

## POLITIQUE INDUSTRIELLE : HEURTS ET MALHEURS DE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE

PAR

Henrik UTERWEDDE\*

La présidence française de l'Union européenne (UE) en 2008 n'a certainement pas été une heure de gloire de la coopération franco-allemande. Avec l'impression d'état d'urgence provoqué par la crise financière et économique, les différences, voire les divergences existant entre la France et l'Allemagne ont été étalées au grand jour, qu'il s'agisse du modèle politique – notamment du système décisionnel –, du modèle économique – surtout de la relation entre Etat et économie – ou du rôle assigné à l'Europe économique de part et d'autre du Rhin – l'Europe a-t-elle besoin d'un gouvernement économique, doit-elle être un acteur de politique économique ?. Ces différences ne datent pas d'hier. Depuis les débuts de l'intégration européenne, les visions économiques allemandes et françaises se sont opposées. Toutefois, ces divergences ont pu être dépassées par une coopération franco-allemande étroite et par une volonté commune de trouver un compromis. Or, c'est cette volonté commune qui fait largement défaut. Au contraire, on a laissé s'installer une logique du conflit, notamment dans le traitement de la crise financière et économique. La France a reproché à l'Allemagne son égoïsme, qui se manifesterait dans le « non » répété aux multiples propositions françaises (comme celle de créer un fond européen de sauvetage des banques, celle de créer un fonds souverain européen, celle d'aller vers un gouvernement économique ou encore celle de contribuer massivement à un programme européen de relance d'envergure). L'Allemagne, pour sa part, n'a guère apprécié guère l'hyper-activisme français, considéré au mieux comme une précipitation inutile et même pernicieuse et, au pire, comme une façon de faire passer en force une certaine vision française de l'économie. Ainsi, un jeu stérile de reproches réciproques s'est installé, largement repris et diffusé par les médias des deux pays.

Le propos de cet article n'est pas d'entrer dans cette polémique, mais d'éclairer la dialectique entre concurrence et partenariat, entre divergences et rapprochements, qui caractérise les relations économiques franco-allemandes et, *a fortiori*, la coopération industrielle. L'exemple de la politique industrielle, pris dans un sens large qui comprend à la fois la coopération des entreprises et celle des gouvernements, illustre bien cette dialectique. Il peut expliquer le potentiel mais aussi les limites des relations économiques franco-allemandes et révéler des pistes de coopération plus ou moins prometteuses.

---

\* Directeur-adjoint du Deutsch-Französisches Institut de Ludwigsburg (Allemagne) et professeur associé à l'Université d'Osnabrück (Allemagne).

## DIFFERENCE ET PROXIMITE

La politique industrielle est un champ de coopération chargé d'une forte symbolique politique et, en même temps, difficile, tant les structures, les référentiels et les approches politiques semblent séparer la France et l'Allemagne. Il n'est pas aisé de faire la distinction entre les discours et les pratiques, les structures et les représentations, qui seule permet de bien évaluer le potentiel de coopération et ses limites.

*Deux modèles différents*

La comparaison entre la France et l'Allemagne fait apparaître des différences notables, qui sont le fruit d'histoires économiques contrastées.

Après 1945, l'Allemagne industrielle, forte d'une structure productive solide développée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et d'une compétitivité internationale incontestée, faisait face à une France en pleine modernisation économique cherchant à rattraper un retard de développement industriel accumulé tout au long de la III<sup>e</sup> République. D'où une différence fondamentale entre les mythes fondateurs de l'après-guerre : la modernisation pilotée par l'Etat en France, l'ordo-libéralisme et l'économie sociale de marché (*Soziale Marktwirtschaft*) en Allemagne, rendue populaire par Ludwig Erhard, le « père » de l'essor économique allemand<sup>1</sup>.

D'où une différence également entre les approches politiques. En France, la politique industrielle était de première importance pour la modernisation économique du pays. Ainsi, dans les années 1960, toute une panoplie d'instruments fut mise au service de cette politique : politique du crédit, politique de concentration visant à l'émergence de « champions nationaux », secteur nationalisé, plans sectoriels et, surtout, grands projets industriels dans les secteurs de pointe. Ce modèle étatiste contrastait avec l'approche allemande. Une politique industrielle n'ayant pas grand sens dans « le » pays industriel par excellence – la notion même était d'ailleurs bannie du vocabulaire officiel jusque dans une période récente –, l'interventionnisme d'Etat était mal considéré. Sous l'influence de l'école économique ordo-libérale, le modèle de l'économie sociale de marché a limité le rôle de l'Etat à l'*Ordnungspolitik* – l'instauration puis la sauvegarde d'un cadre réglementaire pour assurer le bon fonctionnement du marché – et à des mesures sociales compensatoires pour assurer la justice sociale. En revanche, les politiques structurelles, tant sectorielles que régionales, devaient rester limitées, tout comme la politique macro-économique. Depuis l'adhésion du Parti social-démocrate (SPD) à la doctrine de l'économie sociale de marché, il y avait un large accord pour refuser une politique volontariste à la française en vue de structurer le système productif.

Si les référentiels semblent opposer jusqu'à ce jour une France adepte du volontarisme d'Etat, seul garant d'une certaine cohérence économique et sociale du pays, à une Allemagne prônant une économie sociale de marché et un Etat modeste, selon la formule « *autant de marché que possible, autant d'Etat que nécessaire* »<sup>2</sup>, le tableau est à nuancer. D'abord parce que la pratique française a été moins étatiste et volontariste que sa rhétorique, de même que la

<sup>1</sup> Cf. Patricia COMMUN, « L'ordo-libéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché », CIRAC/CICC, Cergy-Pontoise, 2003.

<sup>2</sup> Formule du programme de Godesberg du SPD de 1959, qui marqua le ralliement du SPD à l'économie sociale de marché.

pratique allemande n'a pas toujours correspondu à la doctrine ordo-libérale. L'interventionnisme, les politiques structurelles et l'encadrement des marchés se sont développés tout au long des années 1960 et 1970. On peut dire que le rejet officiel d'une emprise de l'Etat sur l'appareil productif s'est doublé d'une politique industrielle implicite. Toutefois, cette politique a un caractère spécifique : elle n'est pas le fait du seul Etat central comme en France, mais repose sur une pluralité d'acteurs, étatiques ou non Ludwig – gouvernement fédéral, gouvernements des 16 *Länder* (qui ont des ressources considérables pour déployer leurs stratégies de développement économiques), organismes publics indépendants, partenaires sociaux (qui sont des producteurs de normes importants), organisations professionnelles (souvent impliquées directement par le gouvernement dans l'élaboration puis la mise en œuvre des politiques). Elle s'appuie sur une culture de la coopération et du partenariat sur le terrain, ainsi que sur un ensemble de pratiques néo-corporatistes souvent tellement rodées qu'elles ne nécessitent pas toujours une formulation explicite d'objectifs et d'instruments de politique industrielle.

Cela implique des processus d'apprentissage et d'adaptation différents. La France cherche à rompre avec le schéma traditionnel axé autour d'un Etat central interventionniste et s'efforce de trouver un nouvel équilibre entre l'Etat, les collectivités locales, les mécanismes du marché et les partenaires sociaux. Son problème réside dans le fait que, en l'absence d'une société civile organisée et d'une tradition partenariale, les nouveaux acteurs et formes de régulation tardent à se manifester. Cela peut nourrir la tentation d'un retour au modèle étatiste qui, seul, serait capable de définir une stratégie d'ensemble, comme en témoignent l'appel de Jacques Chirac à une « grande politique industrielle » et le Rapport Beffa qui a été réalisé dans ce contexte<sup>3</sup>. L'Allemagne lutte quant à elle contre ses tendances à l'inertie, qui sont en quelque sorte le fruit d'une dérive du système socio-économique coopératif et néo-corporatiste. Le capitalisme « rhénan » doit se renouveler tout en conservant ses atouts, en s'appuyant sur de nouveaux compromis institutionnalisés, permettant ainsi une nouvelle dynamique<sup>4</sup>.

En outre, la notion de politique industrielle reste toujours un concept étranger à l'Allemagne. Certaines pratiques peuvent certes être assimilées à une telle démarche, mais elles s'inscrivent alors dans la perspective d'une politique plus globale de la compétitivité du site de production allemand. La priorité est ainsi donnée à des actions « horizontales », visant à créer des conditions optimales pour les producteurs et les investisseurs et aussi, de la sorte, pour la croissance et l'emploi. Si certaines pratiques peuvent être moins libérales que les discours, le référentiel reste largement libéral, comme en témoigne cette position du ministère fédéral de l'Economie : « *l'autonomie et la responsabilité des entreprises, la liberté contractuelle entre les partenaires économiques, la concurrence et un système efficace de fixation des prix constituent les piliers fondamentaux d'une économie de marché. Ils ne doivent pas être remis en cause par des interventions étatiques. C'est pourquoi l'objectif de la politique industrielle réside avant tout dans la création de conditions générales qui sauvegardent la compétitivité de l'industrie et qui augmentent le potentiel de croissance, d'emploi et d'innovation de l'industrie.* »<sup>5</sup> Les quelques tentatives du gouvernement fédéral d'intervenir plus directement, souvent hésitantes et inspirées de la pratique française,

<sup>3</sup> Jean-Louis BEFFA, *Pour une nouvelle politique industrielle*, La Documentation française, Paris, 2005.

<sup>4</sup> Cf. Henrik UTERWEDDE, « L'économie allemande : comment sortir de la langue ? », in Adelheid HEGE et al., *Regards sur l'Allemagne unifiée*, La Documentation française, Paris, 2006, pp. 9-46.

<sup>5</sup> BMWi, « Politik für eine wettbewerbsfähige Industrie », disponible sur le site Internet [www.bmwi.bund.de/Navigation/Wirtschaft/industrie.html](http://www.bmwi.bund.de/Navigation/Wirtschaft/industrie.html).

sont restées des exceptions à la règle ; dans de nombreux cas, elles ont été accompagnées par un débat critique dénonçant ce genre d'interventionnisme<sup>6</sup>.

### ***Malentendus***

D'où un malentendu quasi permanent : en Allemagne, on ne cesse de reprocher à la politique française son penchant dirigiste, voire colbertiste, tout en développant des pratiques qui peuvent être identifiées à une politique industrielle qui ne dit pas son nom. En retour, observateurs et dirigeants français soupçonnent leurs partenaires allemands de pratiquer le double langage, en reprochant à la France une politique qu'ils pratiquent eux-mêmes. On caricature à peine si on identifie la source des nombreux malentendus franco-allemands avec ce double décalage entre discours et pratiques : une Allemagne enveloppant d'un discours libéral des pratiques qui le sont beaucoup moins ; une France claironnant son volontarisme d'Etat, qui cache souvent des pratiques beaucoup plus modestes ; des médias et des acteurs politiques qui prennent les seuls discours pour la réalité et se montrent ainsi incapables de dégager ce qui nous rapproche et nous divise vraiment.

L'exemple du patriotisme économique illustre bien ce constat. Quand Dominique de Villepin, dans sa conférence de presse du 27 juillet 2005, a évoqué le « *patriotisme économique* » pour justifier la protection des firmes françaises contre des tentatives de reprise par des groupes étrangers, il s'est heurté à la critique des pays voisins. Cette réaction était prévisible, car ces propos semblaient conforter la vue selon laquelle la France continuerait à emprunter une voie spécifique, revendiquant une « exception française » tout en faisant fi des règles du marché unique et de la libre circulation des capitaux. Ainsi, l'historien Michael Stürmer n'a pas été le seul à fustiger la *Sonderweg* française, en parlant de « *la grande nation derrière un mur de béton* »<sup>7</sup>. Or, dans la réalité, les moyens de protection des entreprises françaises restent limités, si on fait exception de quelques cas spectaculaires, comme la fusion GDF-Suez pour protéger Suez d'une reprise par le groupe italien Enel.

En outre, l'Allemagne pratique aussi une sorte de patriotisme économique, moins voyant mais tout aussi efficace : le réseau dense de participations croisées et d'influence mutuelle entre banques, assurances et groupes industriels, baptisé Deutschland AG, a souvent protégé des entreprises allemandes d'OPA hostiles en « verrouillant » le capital des dites entreprises. Des mécanismes subtils, telle l'organisation de tours de table d'actionnaires allemands quand la menace d'une prise de contrôle étranger a surgi, ont été efficaces plus d'une fois. Ainsi, une tentative de Pirelli de prendre le contrôle de Continental a échoué en 1993, la Deutsche Bank organisant une minorité de blocage dans le capital de Continental. Plus récemment, en 2003, un consortium allemand, aidé par le *Land* de Hambourg, a déjoué la tentative du groupe américain Procter&Gamble de prendre le contrôle du groupe Beiersdorf (cosmétique). En 2008, le même *Land* de Hambourg a activement cherché – et subventionné – un groupe d'actionnaires privés pour sauver l'armateur HapagLloyd et assurer son ancrage dans la ville. Dernier exemple : afin de préserver l'équilibre du capital du groupe énergétique EnBW, les pouvoirs publics du *Land* de Bade-Wurtemberg ont agi de sorte que, à côté d'EDF, qui en détient 45 %, un groupement de syndicats intercommunaux en détienne exactement la même part. Ces exemples montrent qu'en dépit d'une érosion du réseau de la Deutschland AG, celui-là n'a

<sup>6</sup> Cf. Henrik UTERWEDDE, « Politique industrielle ou politique de compétitivité ? Discours et approches en Allemagne », in Claire DEMESMAY / Hans STARK (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2008*, IFRI, Paris, 2008, pp. 79-96.

<sup>7</sup> *Die Welt*, 6 avr. 2006.

pas disparu, loin de là. Les critiques libérales qui l'accusent de participer à « une économie de marché politique et non transparente » sont loin de faire l'unanimité. Le ministre-président chrétien-démocrate de la Hesse, Roland Koch, affirme ainsi que « *la Deutschland AG fut meilleure que sa réputation car elle a contribué au bien-être dans notre pays. Sa dissolution fut trop rapide et pas assez stratégique. Nous devons en tirer des enseignements* »<sup>8</sup>. On peut également noter la « loi Volkswagen », qui donne au *Land* de Basse-Saxe – qui détient 20 % du capital du groupe automobile – une minorité de blocage le protégeant de toute OPA hostile. Toutefois, cette loi est dans le collimateur de la Commission européenne et sa survie est plus qu'incertaine.

En fin de compte, il existe bel et bien un même souci de part et d'autre du Rhin de protéger certaines entreprises « nationales » contre la reprise par des investisseurs étrangers, même si les acteurs, les moyens utilisés et surtout les affichages varient. Cela conduit à se demander si, à côté des différences visibles et mises en évidence dans les discours, les deux pays ne sont pas plus proches qu'on ne veut l'admettre.

### **Convergences**

La France et l'Allemagne sont deux grands pays industriels, qui partagent la même préoccupation quant à la capacité de survie de leurs industries face à la mondialisation et la tertiarisation et qui, en conséquence, plaident ensemble pour une meilleure prise en compte de l'avenir de l'industrie européenne dans la politique communautaire. En Allemagne comme en France, on s'est interrogé sur la désindustrialisation, pour arriver à la même conclusion : qu'elle est un mythe plus qu'une réalité et que le système productif au sens large reste décisif tant pour la création de richesses que pour l'emploi. Quant aux délocalisations, les experts s'accordent pour dire qu'elles restent très limitées pour l'instant – sans pour autant nier leur ampleur potentielle dans certaines branches et régions –, même si le débat semble beaucoup plus alarmiste en France sur ce sujet.

On constate aussi que, depuis les années 1980 au moins, les conceptions et pratiques des deux pays en matière de politique industrielle tendent à se rapprocher. Depuis le tournant de la rigueur en mars 1983 et, plus tard, sous l'influence des directives européennes organisant le marché unique, la France a progressivement adopté une approche plus libérale en matière de politique industrielle. En outre, on peut constater un changement de paradigme dans les deux pays. La politique industrielle a largement changé de signification et de forme. Tant en France – autour du concept de « compétitivité globale » – qu'en Allemagne – avec son débat sur la compétitivité du *Standort Deutschland* (site de production Allemagne) –, s'opère un déplacement des politiques industrielles traditionnelles vers des politiques de régulation de type horizontal (politiques d'environnement de l'entreprise, règles de fonctionnement des marchés), mais également vers des politiques transversales englobant notamment l'enseignement et la formation, la diffusion du savoir, la recherche, un contexte favorisant l'innovation, l'esprit entrepreneurial, les réseaux, la concertation des acteurs, l'efficacité des administrations, *etc.* Cette nouvelle approche correspond à un changement du rôle de l'Etat dans un système qui est constitué de plus en plus d'acteurs publics, semi-publics et privés<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 9 sept. 2007.

<sup>9</sup> Cf. Commissariat général du Plan / Deutsch-Französisches Institut (dir.), *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*, La Documentation française, Paris, 2001.

C'est pourquoi on peut soutenir que les capitalismes français et allemand, par-delà les différences qui ont été évoquées, se ressemblent. Il s'agit certes d'économies libérales mais régulées, dont les acteurs partagent le souci de donner un cadre réglementaire aux marchés et de veiller à la cohésion sociale ; cela les distingue nettement du type de capitalisme libéral américain ou britannique. Même proximité face aux défis actuels : depuis quelques années déjà, tant la France que l'Allemagne se voient contraintes d'adapter leurs modèles économiques et sociaux d'après-guerre, une adaptation qui s'avère hésitante, contradictoire et conflictuelle dans les deux cas. Depuis les années 1990, les deux économies semblaient en perte de vitesse et incapables de se renouveler, ce qui par ailleurs entamait leur capacité de *leadership* commune. Après de nombreuses années d'hésitations et de blocages, l'Allemagne, par les réformes du gouvernement Schröder entamées en 2003 (l'Agenda 2010), puis la France, par les réformes du gouvernement Raffarin et surtout du président Sarkozy depuis 2007, ont commencé à engager sérieusement des réformes structurelles afin de recouvrer la dynamique économique. Là encore, il ne s'agit pas seulement de ressemblances ou de parallèles intéressants. Dans l'espace économique européen, les politiques « nationales » produisent de plus en plus d'effets externes affectant les partenaires. C'est pourquoi, tout en étant des politiques nationales, les politiques de réformes ont aussi une dimension européenne. La France a intérêt à ce que l'Allemagne réussisse ses réformes ; pour la même raison, du côté allemand, on a salué la volonté de changement exprimée par Nicolas Sarkozy. L'économie européenne ne retrouvera pas son dynamisme si les deux économies les plus grandes de l'Union européenne ne se renouvellent pas.

En fin de compte, c'est bien une dialectique entre différence et proximité qui caractérise les relations économiques et industrielles de nos pays. S'il y a eu un réel rapprochement des positions générales dans les vingt dernières années, il semble bien que les tissus industriels, l'organisation des acteurs (publics et privés) et surtout les référentiels restent bien différents. Ils reproduisent ainsi quelque peu l'antagonisme entre, d'une part, une stratégie axée sur l'Etat et, d'autre part, une politique portée par une multitude d'acteurs politiques et économiques. « Politique industrielle » et *Industriepolitik* restent deux approches divergentes. Dans ces conditions, comment les complémentarités des situations et des solutions politiques pourraient-elles engendrer une dynamique de connaissance réciproque entre les deux pays ? Est-il possible de trouver des convergences productives quant à la définition d'une politique industrielle en Europe ?

## PARTENAIRES ET CONCURRENTS

Une deuxième ambivalence caractérise les relations économiques et la coopération industrielle franco-allemande : les entreprises agissent sur des marchés concurrentiels ; leurs stratégies d'alliance ne répondent pas forcément à une logique de coopération politique. Dans cette dialectique entre partenariat et concurrence, les tentatives pour introduire une logique de coopération par le jeu de la volonté politique ne sont réalistes que dans le cas des secteurs « politiques », qui se caractérisent soit par la présence de grandes entreprises publiques (services publics, infrastructures), soit par un poids des commandes publiques (armement). Même dans ces cas, les intérêts des gouvernements peuvent diverger pour empêcher une coopération : par souci de sauvegarder des entreprises, secteurs ou sites de production nationaux considérés comme « stratégiques », par souci de garder la maîtrise technologique dans certains secteurs d'avenir ou simplement par « nationalisme industriel ».

***Logique d'entreprise, complémentarités et rivalités***

Depuis longtemps, la France et l'Allemagne sont devenues des partenaires commerciaux privilégiés. En 2005, l'Allemagne a vendu 10 % de ses exportations en France ; 8,7 % de ses importations venaient de la France. Le poids de l'Allemagne dans le commerce extérieur français est encore plus important, avec 14,3 % des exportations et 15,9 % des importations. Quant aux flux d'investissements directs, 12,7 % du stock des investissements directs étrangers (IDE) en France proviennent de l'Allemagne, tandis que la France détient 14,1 % des IDE en Allemagne. Ces chiffres se traduisent aussi par une présence directe d'entreprises du pays voisin : 2 700 filiales d'entreprises allemandes sont installées en France et emploient environ 300 000 personnes, alors que 2 200 filiales françaises sont implantées en Allemagne, employant environ 470 000 salariés<sup>10</sup>. Toutes ces entreprises participent directement à l'emploi et au développement territorial du pays voisin. Il en résulte une interdépendance étroite entre les deux pays : chacun profite de la dynamique économique du voisin mais peut aussi ressentir une crise de croissance.

Cette dynamique des échanges commerciaux – qui sont marqué par un déséquilibre plus ou moins permanent au profit des exportations allemandes – ne saurait masquer le fait que les entreprises de part et d'autre du Rhin sont aussi des concurrents. Dans bon nombre de domaines, les grands groupes allemands et français sont des leaders européens ou ont vocation à l'être, ce qui peut créer une situation de rivalité et conduire ces groupes à chercher des partenariats ailleurs afin de renforcer leur position. La logique d'entreprise ne correspond pas à la logique politique de coopération bilatérale. C'est pourquoi le vœu maintes fois réitéré de voir se constituer des « champions » franco-allemands – ou européens, à partir d'un noyau franco-allemand – selon le modèle d'EADS s'est rarement réalisé. Les études sur les rapprochements d'entreprises françaises et allemandes font certes état d'un nombre important de coopérations et partenariats. Elles soulignent que ces partenariats s'étendent sur un grand nombre de secteurs industriels, reflétant « *la forte complémentarité des deux systèmes productifs français et allemand* » et le souci des entreprises concernées d'une « *mise en commun d'actifs complémentaires* »<sup>11</sup>. Cependant, une analyse fine montre que la forme de rapprochement la plus fréquente est l'acquisition, donc la prise de contrôle d'une entreprise du pays voisin, suivie par la création de sociétés communes (*joint ventures*), tandis que les fusions à égalité pour donner corps à des « champions » franco-allemands sont très rares. En dehors de l'exemple emblématique d'EADS, créé en 1999 et regroupant sous un même toit Airbus, Eurocopter et Ariane, on constate plus d'échecs que de réussites. Le groupe franco-allemand Aventis, créé en 1999 par la fusion de Hoechst et Rhône-Poulenc, n'a duré que 6 ans avant d'être absorbé par Sanofi-Synthélabo en 2004 ; les tentatives, soutenues par les pouvoirs publics, d'allier France Télécom et Deutsche Telekom ont échoué, tout comme les négociations entre la Deutsche Börse et la Bourse de Paris ou la création d'un « EADS de la mer » réunissant les constructeurs navals.

Tout cela montre bien qu'« *une logique de coopération bilatérale dictée par des impératifs politiques est clairement incompatible avec les stratégies inhérentes aux fusions-acquisitions* »<sup>12</sup>. Il est vrai

<sup>10</sup> Cf. le dossier « Coopération industrielle franco-allemande », *Industries*, n° 92, déc. 2003-janv. 2004.

<sup>11</sup> Sabine URBAN / Ulrike MAYRHOFER, *Les Stratégies de rapprochement des entreprises françaises et allemandes en Europe : tendances et perspectives*, CESAG/Commissariat général du Plan, Paris, 1999 ; Jean-Marc TROUILLE, « Les rapprochements d'entreprises allemandes et françaises : entre concurrence et partenariats », *Documents*, n° 1, fév. 2006, pp. 29-34.

<sup>12</sup> Jean-Marc TROUILLE, « Partners or rivals ? French-German industrial co-operations », *Working Paper*, Bradford School of Management, print. 2005.

que, lorsqu'il s'agit de grandes entreprises et de secteurs considérés comme « stratégiques », les interférences politiques sont fréquentes, additionnant le nationalisme industriel aux rivalités des entreprises<sup>13</sup>. Cela étant, il semble que, dès qu'on sort de ce champ du prestige et du symbole politique, se sont développés de nombreux partenariats qui, dans leur ensemble, fonctionnent bien<sup>14</sup>.

### ***Nationalismes industriels ou les limites du volontarisme politique***

Si les stratégies des groupes privés suivent une logique de marché et de positionnement européen, voire mondial, dans laquelle un rapprochement franco-allemand n'est pas exclu *a priori*, mais improbable à cause de la rivalité entre groupes-leaders, l'intervention politique n'est pas assurée de parvenir à de meilleurs résultats ; elle peut même s'avérer nuisible.

Pourtant, dans les années 1960, les tentatives pour réaliser des coopérations industrielles à partir d'une volonté politique n'ont pas manqué. En outre, le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 contient une clause (II, A 4) dans laquelle les deux pays déclarent vouloir chercher à renforcer leur coopération dans le domaine de la politique économique et du développement industriel. Un groupe de travail pour la coopération industrielle fut créé en 1965, mais n'a pas eu l'impacte souhaité, malgré une tentative de le redynamiser en 1969. Les réalisations les plus concrètes, à partir des années 1960, se situent surtout dans le secteur de l'armement, domaine hautement politique où les pouvoirs publics ont pu imposer des coopérations industrielles : construction commune des avions de transport Noratlas et Transall ou encore réalisation de l'avion Alphajet ; il y eut aussi la production du missile air-sol AS 33 et des systèmes sol-air mobiles Roland, du système d'intelligence militaire Argus, des missiles antichars Milan et Hot et de l'hélicoptère de combat Tigre ou encore la coopération dans le cadre du programme multinational Breguet-Atlantic. Ces exemples de coopération réussie ne sauraient faire oublier les difficultés, tant sur le plan de l'harmonisation des commandes militaires que sur celui des intérêts des producteurs, qui ont fait avorter un certain nombre d'autres projets, comme celui de construction d'un char franco-allemand. Dans d'autres secteurs industriels, la logique d'entreprise ou tout simplement la rivalité franco-allemande ont prévalu : dans les années 1970, la CII française abandonna son partenariat avec Siemens et Philips pour se tourner vers Honeywell-Bull ; deux systèmes de télévision en couleur sont entrés en concurrence (SECAM, PAL) ; dans le domaine du nucléaire civil, les deux pays ont poursuivi des pistes nationales différentes. Notons toutefois le développement franco-allemand du satellite de télécommunication Symphonie (1967), puis du satellite TV/SAT-IDF (fin des années 1970).

La coopération industrielle franco-allemande, soutenue par une volonté politique commune, connut son heure de gloire dans les domaines aéronautique et spatial, avec la création du groupe Airbus Industries (1970), puis EADS (1999), qui regroupe maintenant la production d'Airbus, d'Eurocopter et de la fusée Ariane. Dans ces deux secteurs de haute technologie, dont les besoins en savoir-faire technologique et en financement dépassaient largement les capacités nationales, sous l'impulsion de la France, les deux pays partenaires ont formé le cœur de projets de développement européens. Sans la volonté politique de deux

<sup>13</sup> Cf. Jean-Marc TROUILLE, « Industrial nationalism versus European partnerships : an analysis of State-led Franco-German inter-firm linkages », *Working Paper Series*, Bradford University School of Management, en préparation (2009). Sur l'EADS de la mer, cf. Peter BECKER / Sebastian MARX, « Europäische Champions – Aufgabe europäischer Industriepolitik ? Fallbeispiel maritime Industrie », *Diskussionspapier*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2005.

<sup>14</sup> Jean-Marc TROUILLE, « Les rapprochements... », *op.cit.*



pays, l'Europe ne disposerait pas aujourd'hui d'industries aéronautique et spatiale compétitives.

Pourtant, avec l'internationalisation puis la mondialisation, les réflexes de nationalisme industriel tant sur le plan de la maîtrise de technologies-clefs que sur celui de la « nationalité » des grands groupes ont rétréci le champ de la coopération industrielle. Les rivalités des grands groupes se sont souvent transformées en rivalités entre Etats nationaux. La coopération franco-allemande a connu de sérieux problèmes, qui ont tourné à l'affrontement ces dernières années. Fait significatif, ce sont les deux groupes franco-allemands souvent présentés comme « exemplaires » qui ont été le théâtre de ces affrontements politiques.

Quand, en janvier 2004, le groupe français Sanofi-Synthelabo lança une OPA sur le groupe franco-allemand Aventis, né en 1999 de la fusion de la société Hoechst avec Rhône-Poulenc, la direction d'Aventis se prononça pour une coopération avec l'entreprise suisse Novartis. Or, l'Etat français, du ministre des Finances jusqu'au Président de la République, a exercé une forte pression sur le management du groupe, finissant par imposer une décision « française » (la reprise par Sanofi-Synthelabo). Dans ce contexte, la création d'une grande société française pharmaceutique a été désignée comme « stratégique pour la France » par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin, alors que le président Chirac avait assuré au chancelier Schröder qu'il ne s'agissait que d'une affaire concernant un groupe privé et qu'il n'était pas question que l'Etat s'en mêle. Le gouvernement allemand a été tenu à l'écart du contentieux et s'est vu réduit au rôle de spectateur impuissant, se sentant dupé par le côté français<sup>15</sup>. A cette déception s'ajouta peu après le refus catégorique du ministre des Finances de l'époque, Nicolas Sarkozy, d'envisager une entrée de Siemens dans le capital d'Alstom. Le ton monta entre les deux capitales, et le chancelier Schröder reprocha à N. Sarkozy de mener une politique « nationaliste »<sup>16</sup>.

Certes, on fit tout pour étouffer le feu et pour calmer le jeu au niveau politique : les deux gouvernements déclarèrent leur volonté commune de voir naître des « champions » européens et de voir les groupes français et allemands jouer un rôle de moteur dans ce processus. En automne 2004, un sommet « industriel » franco-allemand décida de la création d'un groupe de travail sur la coopération ? réunissant 10 chefs de grandes entreprises françaises et allemandes, sous la codirection de Jean-Louis Beffa et de Gerhard Cromme. Ce groupe devait faire des propositions concrètes pour renforcer les sites de production français et allemands<sup>17</sup>. Cependant, ces deux épisodes se sont gravés dans la mémoire des acteurs politiques et des médias allemands. L'état d'esprit qui domine l'opinion publique se résume dans le commentaire désabusé formulé par le journal *Financial Times Deutschland* (10 octobre 2006) : « quand une entreprise allemande et une entreprise française se réunissent, normalement le résultat est une entreprise française ».

Cette expérience, vécue de manière négative par les Allemands, a eu des répercussions lorsque la « société modèle » franco-allemande EADS connut des difficultés, suite à des problèmes techniques et à des retards de plusieurs mois dans la livraison du nouveau modèle A380. Ces problèmes ont mis à nu les lourdeurs et les problèmes d'efficacité résultant des nombreux sites de production et de la structure d'une direction « paritaire » franco-

<sup>15</sup> Cf. « Le roman d'une OPA », *L'Expansion*, n° 686, mai 2004, pp. 108-114.

<sup>16</sup> Cf. *Le Figaro*, 10 juin 2004.

<sup>17</sup> Cf. Gerhard CROMME: « Politique industrielle : l'action commune est possible », *Revue des deux mondes*, n° 10-11, oct.-nov. 2005, pp. 177-186.

allemande. Dans l'analyse des causes et dans la recherche d'un plan de redressement pour surmonter la crise, les controverses franco-allemandes ont pris de l'ampleur et menaçaient même de dégénérer. Les discussions sur la structure à adopter pour la nouvelle direction, mais aussi sur le choix des sites de production n'étaient plus menées par l'entreprise elle-même mais dans les hautes sphères de la politique. Cette fois-là, c'était le gouvernement allemand qui, ayant gardé un mauvais souvenir de la politique unilatérale française dans l'affaire Aventis, a politisé l'affaire et multiplié les pressions politiques en faveur d'une stricte parité franco-allemande dans la résolution des questions concernant la direction de la société, l'adaptation des structures et le choix des sites rentables. L'affaire a clairement montré les limites d'une approche politique sous forme de « paritarisme » franco-allemand, qui incite à un raisonnement en terme de jeu à somme nulle – chaque avantage d'un pays se fait au désavantage de l'autre – et à la politisation à outrance d'une entreprise qui a besoin d'autonomie dans ses choix stratégiques.

Même si on a fini par trouver un compromis en juillet 2007, le climat de méfiance n'a pas été dissipé pour autant. Le bras de fer sans précédent entre les deux gouvernements autour du constructeur d'avions a envenimé les relations bilatérales. En outre, l'activisme du président français Nicolas Sarkozy dans le domaine industriel n'est pas fait pour rassurer l'Allemagne, qu'il s'agisse des plans de mégafusions « franco-françaises » – réalisés (comme dans le cas de Gaz de France-Suez) et annoncés (le 6 septembre 2007) –, des spéculations sur la possible constitution d'un groupe d'armement par la fusion de Thales et Safran, qui ne resteraient pas sans conséquences pour EADS (concernant ses fournisseurs, son positionnement dans le secteur d'armement et la structure de son capital)<sup>18</sup>, ou encore de l'éventuelle éviction de Siemens du groupe nucléaire Areva<sup>19</sup>.

## QUELLES POLITIQUES INDUSTRIELLES FRANCO-ALLEMANDES ?

Quels enseignements peut-on tirer de ces expériences ? Tout d'abord, la coopération industrielle bilatérale impulsée par la volonté politique, approche qui a prévalu dans les années 1960 et qui semble toujours inspirer certains politiques, a vécu. Si la coopération franco-allemande peut jouer un rôle utile, ce sera en se plaçant dans une perspective européenne, en contribuant à l'attractivité et à la compétitivité du site de production européen – le *Made in Europe*<sup>20</sup>. Dans un champ caractérisé à la fois par la concurrence et la coopération, les partenaires ont aussi intérêt à se placer sur des terrains permettant un jeu à somme positive – situation *win-win* – plutôt que dans des domaines où la rivalité et la quête de *leadership* sont des sources de conflit inévitables. Ce sont ces principes qui inspirent les pistes suivantes qu'on peut mettre en avant pour une coopération franco-allemande renouvelée<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> *Financial Times Deutschland*, 9 sept. 2007.

<sup>19</sup> Cf. « Sarkozy will Siemens ausbooten », *Süddeutsche Zeitung*, 9 sept. 2007. Pour un panorama des difficultés franco-allemandes dans le domaine industriel, cf. Jean-Marc TROUILLE, « Partenariat ou jeu de Monopoly ? La coopération industrielle remise en cause », *Documents*, n° 6, déc. 2007, pp. 15-20.

<sup>20</sup> Cf. Henrik UTERWEDDE, « *Made in Europe* : quelle politique de compétitivité européenne ? », in Martin KOOPMANN / Stephan MARTENS (dir.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2008, pp. 177-198.

<sup>21</sup> Cf. Henrik UTERWEDDE, « Y a-t-il une politique industrielle commune pour la France et l'Allemagne ? », *Visions franco-allemandes*, n° 4, 2005.

Un premier champ d'action concerne le cadre réglementaire économique de l'UE. Dans ce domaine, la France et l'Allemagne partagent largement l'idée d'un capitalisme à l'euro-péenne : un modèle économique et social caractérisé par un équilibre entre principes libéraux (concurrence, abandon de réglementations nationales et régulation par le marché) et objectifs sociaux (cohésion sociale et territoriale). Cette préoccupation commune se traduit par des positions conjointes dans tous les dossiers concernant les « règles du jeu » du grand marché européen, comme on a pu le constater récemment à propos de la directive Bolkestein sur les services. Autre exemple : Paris et Berlin ont soutenu la place des services publics – dans le jargon communautaire, les services d'intérêt général –, qui revêt une importance non négligeable dans la définition des limites entre le « tout marché » et les intérêts publics réclamés par les gouvernements nationaux. A plusieurs reprises, les deux gouvernements ont aussi demandé à la politique et la réglementation européenne de « prendre mieux en compte les spécificités d'un développement industriel », pour aboutir à une règle d'ordre général que devrait suivre la Commission européenne : toute mesure nouvelle devrait être soumise à une évaluation préalable quant à sa compatibilité avec la compétitivité des entreprises européennes. Cette démarche<sup>22</sup> trouve un écho au niveau européen, dans la nouvelle approche de la Commission concernant la politique industrielle européenne<sup>23</sup>, dans la nomination en décembre 2004 d'un commissaire à l'Industrie et aux Entreprises muni de pouvoirs de concertation ou encore par l'instauration d'un Conseil « compétitivité ».

Une autre piste est de faire émerger un tissu industriel européen : si la tentative de constituer des « champions européens » à partir d'une volonté politique nous semble inutile, voire nuisible, la question de l'émergence d'une Europe industrielle n'en est pas moins cruciale. Soutenir le mouvement de rapprochement d'entreprises – déjà largement perceptible tant au niveau bilatéral qu'à l'échelle européenne –, agir sur le cadre réglementaire européen afin de favoriser un modèle européen d'entreprises : il y a là un terrain d'action commun, bien au-delà des « mariages d'éléphants » symboliques.

Un troisième axe consiste à approfondir le marché unique européen et à le valoriser au bénéfice des entreprises. Les obstacles empêchant souvent les entreprises de tirer profit de la taille du marché européen sont encore trop nombreux. De même, une politique d'infrastructures, telle que l'ont proposée les deux gouvernements en septembre 2003 dans les domaines des télécommunications, de la recherche et développement (R&D), du transport et du développement durable afin d'améliorer les conditions de la croissance en Europe, se révèle une approche utile.

De plus, il convient de prendre enfin au sérieux la Stratégie de Lisbonne définie en 2000. Devant l'échec de ce programme, qui visait à créer une nouvelle dynamique européenne dans le domaine de l'économie du savoir, il ne suffit pas d'invoquer sans cesse l'importance de l'innovation et de la R&D. L'émergence d'une Europe de l'innovation commence au niveau national, avec des politiques engageant des réformes nécessaires et dégagant de nouvelles ressources financières. En France comme en Allemagne, on est loin du compte ! Au niveau européen, il s'agit d'abord de dégager des synergies nouvelles, que ce soit au niveau du cadre réglementaire (standards et normes européens, brevet européen), par

---

<sup>22</sup> Elle a été exprimée notamment dans les lettres communes de Jacques Chirac, Tony Blair et de Gerhard Schröder au président du Conseil, en février 2003 et en février 2004.

<sup>23</sup> Cf. Commission des Communautés européennes, « Accompagner les mutations structurelles : une politique industrielle pour l'Europe élargie », COM (2004) 274 final (20-04-2004).

le soutien aux centres de compétences européens en matière de recherche et à d'autres partenariats transfrontaliers ou que se soit par une meilleure focalisation des programmes européens concernant les entreprises innovantes. Enfin, de grands projets structurants à l'échelle européenne devraient être développés dans des secteurs-clefs afin de rassembler les potentiels existants, à l'exemple des réussites d'Ariane et d'Airbus dans le passé et des projets Galileo (communication) ou ITER (énergie) aujourd'hui.

Enfin, s'il est vrai que le cadre bilatéral est de moins en moins pertinent en matière économique et que la coopération franco-allemande consiste donc de plus en plus en une approche conjointe à l'échelle communautaire, cela n'empêche pas le développement d'actions bilatérales exemplaires. En fait, les deux pays pourraient mieux valoriser la densité extraordinaire de leurs réseaux bilatéraux dans tous les domaines. A titre d'exemple, la valeur ajoutée des formations universitaires communes dans le cadre de l'Université franco-allemande (UFA) réside dans leur exemplarité pour la formation de futurs cadres capables de penser et d'agir en Européens. De même, la création de pôles d'excellence communs décidée récemment, ainsi que l'instauration d'une bourse de coopération dans le domaine de la recherche et de l'innovation ou les rencontres pour la compétitivité industrielle organisées conjointement par les gouvernements et les milieux industriels (comme celle de janvier 2004) peuvent avoir un sens : rapprocher les acteurs, confronter leurs visions et leurs stratégies, favoriser les coopérations – dans un esprit de bilatéralisme non pas étriqué, mais ouvert. Les partenariats entre *Länder* et régions pourraient également jouer un rôle utile dans cette perspective.

\* \*

\*

Même ponctuée régulièrement par des malentendus et des « incidents critiques », la coopération franco-allemande en faveur d'une Europe industrielle est utile. Cependant, elle ne réussira durablement qu'en passant par une gestion intelligente des différences existantes, qui commence par une meilleure compréhension des structures, des cultures et des contraintes du partenaire ; elle requiert également la capacité de dépasser le nationalisme industriel, le rétablissement du climat de confiance mutuelle et une meilleure cohérence entre les politiques nationales, bilatérales et européennes, qui seule pourra porter une action commune en faveur de l'Europe industrielle. Enfin, elle passe aussi par une politique centrée sur le soutien aux acteurs et aux réseaux, à la formation et à la mobilité. Il faut à la fois une approche plus modeste et plus ambitieuse : plus modeste en apparence, en préférant la politique des petits pas à la politique des symboles et des grands gestes ; plus ambitieuse en réalité, en mettant l'acquis et le potentiel de la coopération bilatérale au service de l'Europe des acteurs économiques et sociaux.