



Regards sur l'économie allemande

Bulletin économique du CIRAC

69 | 2004

Varia

Une politique industrielle franco-allemande ?

Henrik Uterwedde



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/3273>

DOI : 10.4000/rea.3273

ISBN : 978-2-8218-0834-8

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2004

Pagination : 7-10

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Henrik Uterwedde, « Une politique industrielle franco-allemande ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 69 | décembre 2004, mis en ligne le 27 janvier 2009, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/3273> ; DOI : 10.4000/rea.3273

Une politique industrielle franco-allemande ?

Henrik Uterwedde

Ainsi, la guerre industrielle franco-allemande n'aura pas lieu. Les gouvernements français et allemand ont mis fin aux conflits sur la reprise du groupe franco-allemand Aventis par Sanofi-Synthelabo – poussée par le gouvernement français pour des raisons « stratégiques » – et sur le rejet de Siemens comme partenaire potentiel du groupe Alstom au nom du caractère « français » de cette entreprise. Après une polémique qui avait perduré tout au long de l'année 2004 et qui risquait d'envenimer le climat de la coopération franco-allemande, les ministres Nicolas Sarkozy et Wolfgang Clement ont enterré la hache de guerre à la veille du quatrième conseil des ministres franco-allemand, le 26 octobre 2004, en faisant état d'un « large consensus sur de nombreuses questions de politique industrielle et de coordination entre les entreprises ».

Il n'empêche que cette querelle franco-allemande, provoquée autant par les manières que par les actes du ministre et du gouvernement français, risque de laisser des traces. Elle n'a pas augmenté le capital de confiance entre nos pays, ni la crédibilité du couple franco-allemand, pourtant nécessaires à une action commune efficace en Europe. Et si l'on peut gloser sur la partialité de la presse allemande qui a dans cette affaire redécouvert la France « colbertiste », toujours est-il que ce genre de perceptions est un facteur important dans la formation de l'opinion publique. Fallait-il les nourrir en adoptant un discours néogaullien qui, pour plaire à une partie de l'électorat en France, paraît néanmoins désormais déphasé non seulement par rapport aux problèmes réels mais aussi par rapport à la pratique réelle en matière de politique industrielle ?

En tout cas, cet exemple illustre bien comment, entre deux conceptions issues de cultures économiques différentes, entre des discours et des pratiques pas toujours identiques, et face à des conflits d'intérêts légitimes, la coopération économique franco-allemande peut être difficile. Ceci est particulièrement vrai pour la politique industrielle, qui a toujours été un champ miné dans les relations bilatérales et l'action conjointe en Europe. Les dissensions se nourrissent d'abord de malentendus.

Dans les années 1960 et 1970, tout semblait séparer nos deux pays. D'un côté, l'Allemagne, basée sur une structure productive solide et une compétitivité internationale incontestée, affichait une orientation libérale en apparence (l'économie sociale de marché) et feignait d'ignorer la notion même de politique industrielle ; le chancelier social-démocrate Willy Brandt aurait déclaré un jour qu'une politique industrielle ne s'imposait que pour des pays en développement. De l'autre côté, la France pour laquelle la politique industrielle relevait d'une importance-clé pour sa stratégie de modernisation économique et industrielle. Les situations économiques respectives des deux pays, et les mythes fondateurs de l'après-guerre, très différents (la modernisation pilotée par l'Etat en France, l'essor de l'économie sociale de marché en Allemagne) expliquaient largement ces différences, même si on pouvait constater que la pratique allemande à cette époque était moins libérale que sa rhétorique, et que la pratique de la politique industrielle française était loin de la cohérence affichée dans les documents officiels de l'époque (Neumann/Uterwedde, 1986). Pour ce qui

Les dissensions franco-allemandes...

... se nourrissent d'abord de malentendus

RFA : sous le discours libéral, une politique industrielle implicite

concerne l'Allemagne, le discours libéral, affiché notamment par le ministère de l'Economie (BMWA) et très présent dans le débat public, a coexisté avec le développement d'une politique technologique active au service de l'industrie, des politiques structurelles et surtout des stratégies volontaristes au niveau des Länder. L'exemple le plus flagrant en est la Bavière, qui a connu ses propres « Trente Glorieuses » en transformant une économie rurale, traditionaliste, en une région prospère et *high-tech* ; mais d'autres Länder comme le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie du Nord-Westphalie ou plus récemment la Thuringe n'ont pas hésité à mettre en œuvre leur propre stratégie de développement économique. Ainsi, le rejet officiel d'une emprise de l'Etat sur l'appareil productif s'est doublé d'une politique industrielle *implicite*. Celle-ci a toujours été moins visible qu'en France, parce qu'elle a reposé sur une pluralité d'acteurs, étatiques ou non, et parce qu'elle s'est fondée souvent sur des pratiques tellement rodées qu'elles ne nécessitaient pas toujours une formulation explicite d'objectifs et d'instruments de politique industrielle.

Divergences d'approche sur l'action de l'UE

Il n'était pas étonnant qu'au niveau européen, les positions françaises, proposant à l'Union européenne d'adopter une stratégie industrielle commune, se soient heurtées plus d'une fois à une attitude allemande restrictive, favorisant une politique libérale ou tout au plus des actions européennes horizontales. Ainsi, en 1991, la France a obtenu que l'article 130 du Traité de Maastricht attribue des compétences à l'UE en matière de politique industrielle. Mais elle a dû composer notamment avec l'Allemagne qui, faute de pouvoir empêcher cet article, a réussi à le nourrir d'objectifs libéraux et à prescrire l'unanimité pour toute décision politique (Uterwedde, 1995).

France-RFA : changement de paradigme depuis les années 1980

Pourtant, depuis les années 1980, on peut constater un rapprochement dans les pratiques de politique industrielle des deux pays. Ceci est dû d'une part au fait que la France, depuis le tournant de la rigueur en mars 1983, et plus tard aidée par les directives européennes mettant en place le Marché unique, a successivement adopté une approche plus libérale en matière de politique industrielle. D'autre part, on peut constater un changement de paradigme dans les approches, sinon dans les pratiques. Dans les deux pays, la politique industrielle a largement changé de signification et de forme. Tant en France (autour du concept de la compétitivité globale) qu'en Allemagne – avec son débat sur le *Standort Deutschland* (site de production Allemagne) –, on perçoit le déplacement des politiques industrielles traditionnelles vers des politiques de régulation de type horizontal (politiques d'environnement de l'entreprise, règles de fonctionnement des marchés), ainsi que vers des politiques transversales englobant notamment l'enseignement et la formation, la diffusion du savoir, la recherche, le climat d'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 d'action qui est constitué de plus en plus par une multitude d'acteurs publics, semi-publics et privés.

Etat partenaire vs. Etat pilote

Si les pratiques tendent à converger dans la réalité, les approches théoriques n'en continuent pas moins de diverger. A titre d'exemple, le rôle primordial de l'Etat dans l'économie française semble être ancré dans la culture économique spécifique et dans une tradition républicaine accordant le « primat du politique » sur l'économie et la société ; ceci est renforcé par le fait que la modernisation économique d'après-guerre a largement reposé sur le pilotage de l'Etat et de son administration. Par contre, dans le capitalisme rhénan, la diversification de l'action publique (Fédération, Länder, organismes publics indépendants, mais aussi, par délégation, acteurs privés comme les partenaires sociaux et leur pratique de négociations sociales) mène à une représentation différente de l'Etat, considéré comme un partenaire, pas forcément placé au-dessus, mais plutôt aux côtés des autres acteurs.

Régulation étatique / marchande vs. régulation par la société civile

Ces différences, ancrées dans des histoires et dans des réalités politiques et sociales spécifiques, font aussi que la convergence, réelle, des pratiques, im-

plique des processus d'adaptation différents dans nos deux pays. Ainsi, l'approche transversale et multi-acteurs basée sur la complémentarité est assez facilement compatible avec la caractéristique du capitalisme rhénan : sa pratique de coopérations multiples, ainsi que de contrats sociaux négociés (Uterwedde, 2002 ; Colletis, 2004). De même, le fédéralisme implique un véritable atout dans la mesure où les Länder ont de larges responsabilités dans les domaines-clés qui déterminent la compétitivité et l'attractivité du site de production, et qu'ils ont les moyens de leurs ambitions malgré certains dysfonctionnements du fédéralisme coopératif et de l'imbrication des pouvoirs qui le caractérise. De ce point de vue, la France semble avoir plus de difficultés à remplacer une régulation étatique considérée aujourd'hui comme excessive par des formes de régulation autres que marchandes. Car le développement d'une culture de coopération, ainsi que d'un espace de négociation, même conflictuelle, semble difficile en l'absence d'acteurs suffisamment organisés et représentatifs.

Compte tenu de ces différences structurelles qui ont toujours marqué les approches économiques en France et en Allemagne, la convergence des pratiques est tout à fait remarquable. Elle a été soulignée à juste titre par de nombreuses analyses, comme par le rapport réalisé par le Commissariat général du Plan avec le Deutsch-Französisches Institut en 2001. Il conclut ainsi : « *Il s'agit maintenant de ... construire [l'approche globale de la compétitivité] au niveau franco-allemand... Une vision commune, une représentation partagée des objectifs et du contenu de la compétitivité constituent un préalable indispensable au travail collectif. Les leviers potentiels existent : expérimentation d'une meilleure combinaison des différents instruments existants, définition de nouvelles mesures d'environnement en faveur de l'entreprise et réflexions communes relatives aux nouvelles régulations, en particulier du système financier ; priorité reconnue aux investissements immatériels et à la perspective de long terme ; prise en compte, dans le champ de la concertation, des pratiques en vigueur dans le pays partenaire.* »

Voilà une véritable feuille de route pour une action concertée visant une politique commune du système productif en Europe. Plus concrètement, on peut identifier plusieurs pistes utiles.

- Si la tentation du meccano industriel franco-allemand semble peu prometteuse (c'est l'un des enseignements à tirer des affaires Aventis/Sanofi et Alstom/Siemens), la question de l'émergence d'une Europe industrielle n'en est pas moins cruciale. Soutenir le mouvement de rapprochements 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'entreprise : il y a là un terrain d'action commune, et la constitution récente d'un groupe de travail franco-allemand (pilote par Jean-Louis Beffa et Gerhard Cromme) chargé d'étudier « les possibilités de coopération notamment entre entreprises de nos deux pays » peut être utile, à condition de ne pas être obnubilé par des « mariages d'éléphants » symboliques.
- Un autre champ d'action concerne le cadre réglementaire économique de l'UE. Dans ce domaine, un consensus assez large réunit les deux gouvernements (auxquels se joignent d'autres partenaires comme la Grande-Bretagne) pour réclamer des mesures pour une industrie européenne compétitive. Devant le danger d'une désindustrialisation, les partenaires ont à plusieurs reprises mis en garde la Commission de Bruxelles contre certaines directives « pénalisant » les intérêts des producteurs. Même si cette démarche (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) s'apparente à un lobbying pour les intérêts industriels, la question d'un nouvel équilibre entre les politiques commerciales, industrielles et de concurrence au niveau européen est pertinente, et la démarche trilatérale entreprise semble judicieuse.
- Un troisième axe consiste en l'approfondissement du Marché unique européen et sa valorisation 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 nos deux gouvernements en septembre 2003 dans les domaines des télécommunications, de la

Construire une approche commune de la compétitivité globale

4 pistes pour une politique commune :

Agir sur le cadre favorisant les rapprochements d'entreprises

Agir sur le cadre réglementaire européen...

... et pour le développement du marché communautaire

Rapprochement bilatéral des réseaux et acteurs

- R&D, du transport et du développement durable afin d'améliorer les conditions de la croissance en Europe, se révèle une approche utile.
- La plupart de ces actions se situent au niveau européen. Il est vrai que le cadre bilatéral est de moins en moins pertinent en matière économique. La coopération franco-allemande consiste donc de plus en plus dans la tentative d'une approche conjointe à l'échelle communautaire. Ceci n'empêche pas le rapprochement des acteurs et des réseaux bilatéraux. A titre d'exemple, la valeur ajoutée des formations universitaires communes dans le cadre de l'université franco-allemande 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 la bourse de coopération dans le domaine de la recherche et de l'innovation (voir : www.kompetenznetze.de) ou encore 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 des coopérations – non pas dans un esprit de bilatéralisme étriqué, mais ouvert. Les partenariats entre Länder et régions pourraient également jouer un rôle utile dans cette perspective.

L'ACTION FRANCO-ALLEMANDE POUR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPEENNE ne sera, enfin, convaincante que dans la mesure où les réformes structurelles qui s'imposent au plan national seront menées à bien et où, plus particulièrement, la priorité à l'innovation et à la recherche, affichée depuis Lisbonne, sera enfin suivie d'actions concrètes. Cela équivaldrait à souligner pareillement la dimension européenne des réformes actuellement discutées dans nos deux pays.

Même ponctuée régulièrement par des malentendus et des 'incidents critiques', la coopération franco-allemande en faveur d'une Europe industrielle est utile. Mais 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 ; par une meilleure cohérence entre politiques nationales, bilatérales et européennes, qui seule pourra porter une action commune en faveur de l'Europe industrielle ; et par une politique centrée sur le soutien aux acteurs et aux réseaux, à la formation et à la mobilité.

C'est à la fois une approche plus modeste et plus ambitieuse qu'il nous faut : 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.

Indications bibliographiques

- COLLETIS G., « Mutation du 'modèle rhénan' et avenir du modèle européen », *Regards sur l'économie allemande*, n° 67/04
- Commissariat Général du Plan / Deutsch-Französisches Institut (dir.), *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*. Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité, La Documentation française, 2001.
- NEUMANN W., UTERWEDDE H., *Industriepolitik. Ein deutsch-französischer Vergleich*, Opladen, 1986
- UTERWEDDE H., « Compétitivité et politique industrielle : les stratégies allemandes et françaises », in DE MONTBRIAL TH., KAISER K., LASSERRE R., PICHT R. (dir.): *Agir pour l'Europe. Les relations franco-allemandes dans l'après-guerre froide*, Paris, 1995
- UTERWEDDE H., « Deutsch-französische Industriepolitik : mehr als Illusionen? » in: *Dokumente*, n° 5/04
- UTERWEDDE H., « Feu le 'capitalisme rhénan' ? », *Regards sur l'économie allemande*, n°55/02
- Dossier « Coopération industrielle franco-allemande » in: *Industries*, n° 92, décembre 2003 / janvier 2004 (www.industrie.gouv.fr/portail/chiffres/index_etudes.html)
- « Vers des identités européennes d'entreprises », dossier de la revue *L'Option de Confrontations Europe*, n° 19/04