

Question d'Europe
n°385
21 mars 2016

Un tigre dans notre moteur : comment développer la politique industrielle franco-allemande ?

Emmanuel Lefebvre

Résumé :

La coopération franco-allemande s'affiche volontiers dans des déclarations communes. Elle permet souvent d'aboutir à des compromis qui soutiennent une construction progressive de l'Union européenne. Elle manque néanmoins de réalisations concrètes, en particulier dans l'objectif d'une politique industrielle plus coopérative. Cette étude présente les grandes lignes d'une stratégie qui pourrait être menée en quelques étapes vers une coopération beaucoup plus ambitieuse. Il conviendrait pour cela de s'établir sur un élan nouveau de confiance et de prendre appui sur une double démarche : top-down, c'est-à-dire venant de l'Etat dans un format interministériel, et bottom-up, c'est-à-dire venant des territoires et des acteurs économiques. Dans un esprit de cohérence, la création d'une cellule dédiée permettrait, sans jamais prendre le pas sur les institutions en place, d'exercer un rôle d'animation au profit de multiples acteurs étatiques ou régionaux, publics ou privés.

Cette étude a pour objet de présenter des éléments de stratégie pour servir un projet fondateur : celui d'établir une coopération franco-allemande renforcée en matière de politique industrielle. Non pas sur un plan institutionnel, mais dans la réalité des territoires et des entreprises.

Pour la France, mais aussi dans un objectif de construction européenne, l'une des réponses les plus efficaces aux défis d'un monde économique très concurrentiel serait d'approfondir cette coopération bilatérale, afin qu'elle soit un solide pilier de croissance et d'influence. Un tel mouvement devrait faire appel à une stratégie mise en œuvre par le biais de réalisations concrètes, et sur la base d'un nouvel élan soutenu par trois modes d'action : couvrir un large spectre d'activités, progresser vers un enracinement régional et faire le choix de la confiance. Il faut l'envisager comme un projet fondateur et dans le même esprit que Robert Schuman : « *L'Europe se fera par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait* ». ¹

Comme toujours dans la mise en œuvre d'une stratégie, il convient d'agir sur un faisceau de lignes d'opérations menées en parallèle et par étapes, afin de créer une dynamique jusqu'à l'objectif finalement recherché. Voici l'idée maîtresse de cette stratégie : prenant pour départ deux secteurs bien choisis de la transition énergétique,

il s'agit de démontrer l'intérêt d'une coopération franco-allemande renforcée, en la développant d'abord dans ce domaine sur tout l'éventail de la recherche à l'industrialisation, afin de susciter un climat de confiance exemplaire, qui pourra s'étendre par la suite à l'ensemble des activités industrielles.

1. ANALYSE DE LA SITUATION ET LIGNES DIRECTRICES

Les déclarations communes et les initiatives conjointes ne trouveront d'accomplissement que par le carburant de la confiance et la performance mécanique du moteur.

A propos de la coopération franco-allemande, le président français avait évoqué l'objectif d'un « Airbus de l'énergie », et lors de sa visite à Berlin en septembre 2014, le Premier ministre français a été applaudi pour son éloge de l'entreprise, devant le cénacle des industriels allemands. Dans cette ligne et sous l'impulsion du Conseil des ministres franco-allemand (CMFA), la coopération bilatérale tend à se renforcer dans les domaines de la transition énergétique. A l'occasion du 17^{ème} CMFA le 31 mars 2015, les déclarations communes sur l'intégration économique et sur l'énergie en ont donné le témoignage.

Suivant le texte des déclarations, cet élan de coopération prend appui sur des efforts d'investissement, sur

1. Robert Schuman, *Pour l'Europe*, 1963 (5^e édition, Fondation Robert Schuman/Nagel, 2010)

l'identification de projets concrets et sur la coopération transfrontalière. Mais il reste limité à quelques réalisations, alors qu'il pourrait soutenir l'instauration progressive d'une politique industrielle beaucoup plus ambitieuse. Et pour tout dire de cette regrettable réserve, le rapport Pisani-Enderlein² se concluait ainsi : « Nos derniers mots sont simples : la France et l'Allemagne passent beaucoup de temps à des déclarations communes et des initiatives conjointes. Ce qui nous manque, ce sont les actes ».

Le gage de toute stratégie, c'est la conquête d'une liberté de manœuvre. Lors d'une audition le 22 avril 2015 à la commission des Finances, le ministre français de l'Economie notait que le plan Juncker et les choix économiques allemands étaient fondamentaux pour que la France dispose d'une relance dans le cadre de ses contraintes budgétaires. De fait, il n'y a guère de meilleur levier, pour une relance de nos investissements industriels, qu'une étroite coopération franco-allemande. Mais tout investissement implique la double condition d'un regain de compétitivité et d'un climat de confiance.

Dans cette perspective, il s'agirait de fonder une nouvelle base de confiance et même d'enthousiasme pour la coopération franco-allemande. Il faudrait donc au plus vite, sur des secteurs choisis, en démontrer l'intérêt, puis étendre ce mouvement vers un plus large spectre. De part et d'autre, la confiance et l'habitude font défaut. Si nous avons la volonté de surmonter ces résistances, le moteur franco-allemand s'exprimera dans un regain d'énergie, à la mesure des efforts que l'on engagera dans un double mouvement : *top-down*, c'est-à-dire venant de l'Etat dans un format interministériel, et *bottom-up*, c'est-à-dire venant des territoires et des acteurs économiques.

Afin d'appuyer ces mouvements sans rien modifier ni du point de vue de l'organisation, ni des institutions, il suffirait de créer un groupe d'animation, une entité chargée d'accomplir une mission transversale de motivation et de cohérence, qui veillerait à fédérer les initiatives en vue de réaliser une politique industrielle renforcée. C'est peut-être la manière de continuer l'œuvre de Robert Schuman. Si quelqu'un venait à soulever l'objection que c'est trop ambitieux, il faudrait

l'inviter à relire cette pensée de Malesherbes : « On ferait beaucoup plus de choses, si l'on en croyait moins d'impossibles ».

2. UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA COOPÉRATION

Une coopération franco-allemande dirigée vers deux secteurs particulièrement démonstratifs aurait un effet d'entraînement susceptible de revitaliser la politique industrielle de la France.

Dans un souci de construction européenne et pour son propre intérêt, l'Allemagne est soucieuse d'un éventuel décrochage industriel de la France, et cela plaide en faveur de la coopération. Les responsables politiques allemands sont enclins à soutenir la France, à condition que soient respectées les exigences de la compétitivité. Certes, l'économie allemande est en principe très orientée pour elle-même vers la conquête des marchés de l'exportation. Bien soutenue par les autorités publiques, elle est habile à promouvoir son industrie et défend généralement l'autonomie de ses entreprises. Et cependant, l'industrie allemande se déclare beaucoup plus ouverte à la coopération.

Lors de sa visite en Allemagne les 22 et 23 septembre 2014, le Premier ministre français a clairement affiché sa volonté de renforcer le socle industriel de la France. A ce titre, il est intéressant de noter la réponse que lui a donnée Ulrich Grillo, président de la Fédération allemande de l'industrie (BDI) : « Renforcer l'économie française, créer des emplois, retrouver la croissance, ce n'est pas seulement l'objectif du gouvernement français, c'est notre objectif commun ». De telles orientations, lucides et constructives, offrent un cadre favorable au développement de la stratégie qui est ici présentée.

Compte tenu de la nécessité d'agir de manière convaincante mais progressive, une relance de la coopération franco-allemande pourrait s'appuyer sur une stratégie visant à démontrer, sur deux objectifs bien ciblés, l'intérêt économique d'une coopération plus résolue, conduite en vue de créer une dynamique de confiance et d'activités. C'est par l'exemple de

2. Rapport Réformes, investissement et croissance - Un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe, remis le 27 novembre 2014 aux ministres français et allemand de l'économie Emmanuel Macron et Sigmar Gabriel.

quelques réussites manifestes que l'on étendra le mouvement à l'échelle d'une véritable politique industrielle. La clef de cette démarche serait de couvrir tout de suite un large spectre, plutôt que d'élaborer un catalogue de contrats. Il s'agit moins de juxtaposer des projets ponctuels, que de réaliser un milieu propice à l'esprit d'entreprise.

La démarche consisterait à choisir le domaine de la transition énergétique, parce qu'il est ouvert, et dans ce domaine, deux secteurs où la concurrence entre les deux pays n'est pas encore trop vive, afin de développer des habitudes et des principes d'échange, de confiance, de méthode et de coopération. Bien que privilégiant deux axes, il importe de couvrir d'emblée tout l'éventail de la recherche, de l'innovation, du développement, et de l'industrie, afin de multiplier les pôles et d'obtenir un effet de synergie. Car au fond, cette dynamique de coopération n'est pas conçue pour s'arrêter à deux ou trois secteurs de la transition énergétique, mais pour servir d'exemple et contribuer, par extension, au renouveau industriel de la France.

En pratique, la stratégie préconisée se fonde à son départ sur la réalisation de deux grands programmes « démonstrateurs ». Ce qu'il faut démontrer, c'est la capacité des deux pays à faire coopérer leurs équipes d'une manière beaucoup plus efficace. Il faut bien voir que ce ne sont pas des démonstrateurs techniques, au sens habituel, mais deux faisceaux d'activités bien fédérées qui devront être les témoignages d'une coopération exemplaire. Ils sont destinés à mettre en valeur tout l'intérêt de la coopération franco-allemande.

3. UNE STRATÉGIE DE RELANCE AU DÉVELOPPEMENT EXPONENTIEL

La transition énergétique offre des opportunités de coopération où se combineront l'élan politique et la créativité industrielle, dans une double démarche *top-down* et *bottom-up*.

En les résumant à l'extrême, voici les principes de conception de ces « démonstrateurs », avec leurs objectifs réunis de créer un climat de méthode, de confiance et d'intérêts réciproques. Ils ont fait l'objet

de propositions remises au cabinet du Premier ministre français et au Commissariat général à l'investissement (CGI). L'idée consiste au départ dans le choix de deux axes qui ne sont pas encore trop figés ni trop concurrentiels : d'une part, le stockage d'électricité, en lien avec le pilotage intelligent des réseaux, et d'autre part le photovoltaïque « haut de gamme », orienté vers la recherche de performances, l'intégration en systèmes et les débouchés de l'export.

Au long de ces deux axes, il faudrait animer d'emblée un large éventail d'activités bilatérales, déployées vers la recherche, l'innovation, le développement, l'industrialisation, les pôles d'excellence, les partenariats régionaux et la conquête de marchés. Sur tout cet éventail, il convient d'encourager les initiatives, de créer des synergies, d'étendre les périmètres, et de susciter au plus vite une pratique active de la coopération. Si d'autres axes s'avéraient assez pertinents, hormis ces deux majeures, il suffirait de les traiter en parallèle.

Le choix des deux axes présentés s'appuie sur des conclusions partielles du rapport Beffa-Cromme³, au chapitre consacré à la politique énergétique : « La France et l'Allemagne doivent soutenir un programme commun de stockage de l'énergie, pour le gaz et l'électricité, proposé et mis en œuvre par des entreprises des secteurs concernés ». La question du stockage est intéressante parce qu'elle ouvre sur de nombreux domaines (technologies de stockage, cohérence des réseaux, gestion des intermittences, sécurité d'approvisionnement, techniques de comptabilité, aménagement du territoire). De plus, « L'Allemagne et la France doivent favoriser des réseaux industriels dans le secteur des nouvelles énergies pour créer de solides pôles de PME et permettre la montée en puissance de champions européens ». Cette recommandation s'applique très bien au photovoltaïque « haut de gamme », en raison de l'équilibre relatif des atouts français et allemands dans ce domaine, et parce qu'il comporte une forte dimension de recherche, ainsi que la nécessité de concevoir une dynamique exportatrice.

Par ailleurs, en Allemagne, les investissements publics consacrés à l'innovation dans le stockage d'énergie

3. Groupe de travail franco-allemand - Compétitivité et croissance en Europe (juin 2013, sous le chapitre consacré à la politique énergétique)

et dans les réseaux ont chacun doublé entre 2012 et 2013⁴. Le niveau d'effort consacré au stockage atteint dorénavant celui de l'éolien ou du photovoltaïque⁵. De plus, un intérêt majeur est porté au pilotage des systèmes (effacement des intermittences, régulation de l'offre et de la demande). Cette orientation vers la synergie de l'informatique et de l'énergie est un argument supplémentaire en faveur de la coopération, puisque la France veut œuvrer dans le domaine de l'économie numérique comme dans celui des nouvelles énergies.

Les ressorts économiques devront être tendus par la définition d'objectifs de compétitivité, de croissance et d'emploi, conçus pour mobiliser les investissements publics et privés (CGI, CIR⁶, CICE⁷, CDC⁸, BPI⁹, KfW¹⁰, plan Juncker, etc.). A ce titre, le rapport Villeroy de Galhau¹¹ montre comment réconcilier la finance avec l'économie, en assurant par le « triangle du financement » la compatibilité de trois attentes légitimes : l'investissement au profit des innovations, qui est porteur de croissance mais risqué par nature, la mobilisation à long terme d'une épargne abondante, mais prudente, et le recours à un système financier mieux sécurisé qu'il n'était avant la crise.

Pour autant, ce n'est pas dans le concept, mais dans la démarche que s'affirme une stratégie. D'un point de vue méthodique, il est indispensable de fonder sa dynamique sur une action politique *top-down*, un esprit de créativité *bottom-up*, et l'exploitation résolue des meilleurs leviers d'investissement immatériels. D'un point de vue pratique, il convient d'appliquer à ces démonstrateurs des dispositions exemplaires, en France pour rattraper les retards de compétitivité, en Allemagne pour dépasser les réflexes mercantiles. Enfin, malgré les mesures politiques et financières adoptées en France, telles que la loi de transition énergétique ou le programme d'investissements d'avenir, l'Allemagne dispose d'une avance considérable en termes d'organisation, d'expérience et de crédits. A ce titre, il est éclairant de comparer les engagements respectifs des institutions financières publiques (KfW, BPI, CDC). La France aura donc tout avantage à s'inspirer des structures mises en place pour l'*Energiewende*.

Cependant, les organismes français de financement public ont récemment conduit une action résolue qui rapproche la France de l'Allemagne. Historiquement orienté vers l'aménagement territorial et la protection sociale, le groupe Caisse des Dépôts (CDC) insiste désormais sur la relance de l'investissement, et met au rang de ses priorités l'accompagnement des transitions¹², en particulier celle de l'énergie. De plus, la CDC est un opérateur majeur pour la gestion des fonds du PIA (Programme d'investissements d'avenir), qui sont pour une grande part consacrés aux questions énergétiques (efficacité, renouvelables, transport).

En résumé, l'orientation initiale doit être de réaliser les engagements répétés en faveur d'une coopération renforcée dans les domaines de la transition énergétique, avec la fameuse perspective d'un « Airbus de l'énergie ». Et c'est alors que progressivement, la France et l'Allemagne pourront étendre les succès obtenus grâce à l'expérience de leurs démonstrateurs, vers un plus large éventail de coopérations industrielles.

4. NOUS NE SOMMES QU'AU PIED DE L'ÉDIFICE

Ces orientations sont apparues dans les déclarations communes adoptées à l'occasion des CMFA, en particulier celui du 31 mars 2015, mais il faut nettement les renforcer.

Dans toute sa complexité, la politique de la France inclut deux axes d'intervention majeurs : d'une part, le soutien à la construction européenne, ainsi qu'au fonctionnement de son économie ; d'autre part, le redressement de la compétitivité des industries françaises, afin de retrouver une parité avec l'Allemagne. L'ensemble de ces actions, pour se développer, suppose l'instauration d'un climat de confiance et doit s'établir sur de constants efforts de coopération. A ce titre, on évoque souvent la réalisation d'une politique industrielle commune, en Europe mais d'abord entre la France et l'Allemagne.

Certains résultats sont exemplaires : Airbus, le domaine spatial, quelques programmes d'armement. Mais il faut bien convenir que malgré beaucoup

4. Source : Bundesbericht

Energieforschung 2015 –
Forschungsförderung für die
Energiewende. En millions €, pour
les années 2012, 2013, 2014 :
stockage (31, 59, 57) ; réseaux
(17, 31, 35).

5. Ibid., chiffres de 2014 :
stockage d'énergie (57 M€) ;
éolien (53 M€) ; photovoltaïque
(58 M€).

6. CIR : crédit impôt recherche

7. CICE : crédit d'impôt pour la
compétitivité et l'emploi

8. CDC : Caisse des dépôts
et consignations (ou plus
généralement : le Groupe Caisse
des Dépôts)

9. BPI (ou BPIFrance) : Banque
publique d'investissement

10. KfW (Kreditanstalt für
Wiederaufbau) : institution
bancaire fondée en 1948, dans
le but initial d'administrer les
fonds du plan Marshall, et
devenue la banque majeure
pour le financement des grandes
politiques d'infrastructures ; elle
dispose d'une grande expérience
de soutien aux initiatives
régionales, mais elle a aussi
développé un secteur d'activités
internationales.

11. Rapport de François Villeroy
de Galhau : Le financement de
l'investissement des entreprises,
2015

12. Le rapport 2014 de la CDC
énonce pour nouveau cap celui
d'accompagner les transitions
: territoriale, démographique,
numérique, écologique et
énergétique (cf. la présentation
du rapport du groupe Caisse des
Dépôts par Pierre-René Lemas).

d'efforts, la politique industrielle bilatérale reste très en-deçà du niveau souhaitable. L'immense décalage de nos performances respectives à l'export en est la triste illustration. Or l'un des domaines les plus ouverts serait celui de la transition énergétique, et l'obtention de succès dans ce domaine représenterait une avancée considérable vers une extension progressive à un périmètre industriel élargi.

A Ludwigsburg le 22 septembre 2012, le président français avait déclaré : « L'Allemagne, la France, nous pouvons porter des projets. Et d'abord une communauté de l'énergie. (...). Alors travaillons ensemble pour ces énergies renouvelables, développons de nouvelles technologies, inventons les emplois de demain. Voilà un beau projet pour nos deux pays ! » Dans cette intention et déjà depuis deux ou trois ans, plusieurs études ont été soumises au gouvernement.

A l'occasion du 17^{ème} CMFA, le 31 mars 2015, les deux pays se sont engagés à intensifier leur coopération dans le domaine de la transition énergétique, à partager leur expérience, et à évaluer les conditions de développement de projets communs. Les textes agréés mentionnent des projets transfrontaliers relatifs aux capacités de stockage, au pilotage des réseaux et au photovoltaïque. Pour en avoir une vue précise, le mieux est de citer les extraits pertinents.

Dans la déclaration commune sur « l'intégration économique »

- « Nous avons décidé de favoriser conjointement une plus grande convergence économique entre nos deux pays. La coopération franco-allemande demeure l'un des principaux moteurs de l'intégration économique, de la compétitivité et de la croissance en Europe.
- La France et l'Allemagne réaffirment leur détermination à renforcer leur coopération tant au niveau européen ou régional que bilatéral dans le domaine du climat et de l'énergie, conformément à la déclaration commune sur l'énergie.

- Les investissements et l'innovation sont décisifs si nous voulons que nos entreprises soient productives (...). À cette fin, la France et l'Allemagne proposent des projets concrets qui devraient faire partie intégrante du plan d'investissement européen.
- Des installations transfrontalières pilotes de réseaux intelligents pourraient être mises en place, notamment des dispositifs de gestion et de stockage de l'énergie associant un opérateur de distribution, des consommateurs et des fournisseurs d'équipement.
- Le stockage de l'énergie dans des applications fixes et mobiles va jouer un rôle décisif pour l'avenir industriel de l'Europe. Les industries française et allemande pourraient coopérer (...), par exemple en mettant en place une « usine-pilote » innovante ».

Dans la déclaration conjointe « Energie »

- « Rappelant les conclusions du CMFA de 2014, l'Allemagne et la France réaffirment leur engagement à intensifier leur coopération aux niveaux européen, régional et bilatéral en matière de politique de l'énergie et du climat.
- Les deux pays conviennent de partager leur expérience via une coopération bilatérale sur des projets d'énergies renouvelables identifiés et sur le renforcement du développement des réseaux intelligents.
- En particulier, afin de mieux évaluer les conditions de développement de projets communs, les deux pays vont travailler au développement d'un projet transfrontalier d'installations photovoltaïques au sol.
- Les deux pays (s'accordent sur la nécessité) de solutions intégrées englobant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, mais aussi une infrastructure appropriée de réseaux, de capacités de stockage, et de mécanismes de gestion.

- La France et l'Allemagne vont renforcer le partage d'expériences entre les autorités locales engagées dans ces processus intégrés, afin de montrer le potentiel économique de la coopération régionale dans une approche bottom-up.
- En outre l'ADEME et la DENA (...) doivent développer un concept concret pour une région pilote, le long de la frontière, qui servira de projet « témoin » de système intégré, de préférence en partenariat avec les autorités locales ».

La question dérangera, mais elle mérite d'être posée. Les partages d'expérience, un projet témoin le long de la frontière et la mise en place d'une usine pilote sont-ils bien à la hauteur de nos ambitions ?

5. UTILISER LA COOPÉRATION COMME LEVIER DE RECONQUÊTE INDUSTRIELLE

La France et l'Allemagne ont ensemble une mission d'ordre historique, dont la réalisation exige une parité de valeurs et de moyens, y compris sur le plan économique et industriel.

Force est d'admettre un triple constat. Tout d'abord, sur la foi de rapports de haut niveau (Gallois, France Stratégie, Beffa-Cromme, Pisani-Enderlein), la France risque d'être déclassée, à moins de s'inspirer de modèles qui fondent le succès des entreprises allemandes. Ensuite, la « chaîne implacable et vertueuse de l'emploi » (Pierre Gattaz) suppose qu'avant les efforts d'investissement, les espoirs de croissance et la réalité des emplois, un socle soit établi sur trois facteurs : le cap (politique, économique, industriel), la compétitivité et la confiance. Enfin, les performances de l'Allemagne à l'export sont exemplaires, alors que la France perd des parts de marché.

Il faut en outre considérer deux facteurs déterminants. L'Allemagne est soucieuse du recul industriel de la France, car elle a besoin du tandem franco-allemand pour atteindre ses objectifs de construction européenne. C'est vrai au niveau politique, mais les acteurs économiques en ont également pris conscience. Par ailleurs, le fameux « alignement des

planètes » (la baisse de l'euro, des cours du pétrole et des taux d'intérêt) ne peut offrir qu'un effet de reprise conjoncturelle, et dont la France ne profite pas au mieux.

Les conclusions ressortent d'elles-mêmes : pour investir dans la durée, la France doit adopter une stratégie d'entreprise qui la rapproche de l'Allemagne. Ce n'est pas le seul moyen, mais c'est le meilleur, et il joue sur deux plans. Au premier plan, les défis de la coopération inviteront à rehausser la compétitivité française. Au second plan, les promesses de la coopération permettront de refonder la confiance des investisseurs.

A ces deux plans s'ajoute une troisième disposition qu'il faut considérer dans un cadre européen. Elle revient à convaincre l'Allemagne d'envisager avec la France des projets communs sur les énergies renouvelables, parce que c'est la meilleure opportunité d'accès aux financements du « plan Juncker ». C'est d'ailleurs l'une des orientations mentionnées dans la déclaration commune sur « l'intégration économique », au chapitre des investissements et de l'innovation.

Néanmoins, l'analyse du rapport intermédiaire d'emploi des fonds Juncker¹³ (janvier 2016) apporte un constat surprenant. En termes de financements SME auprès de l'EIF (European Investment Fund), la France et l'Allemagne obtiennent des résultats comparables. Au contraire, en termes de projets, la France devance très largement l'Allemagne (huit projets contre un seul). N'y aurait-il pas lieu d'exhorter l'Allemagne à combler son retard en rejoignant la France sur l'élaboration de projets communs éligibles au plan Juncker ?

Nul doute que la liste des projets envisagés s'inscrirait avantageusement dans une exploitation pertinente des fonds que le plan Juncker est susceptible de faire lever par une synergie d'investisseurs publics et privés. Cependant, ce ne sera qu'une liste restreinte, et qui ne peut atteindre seule une masse critique nécessaire à la véritable renaissance industrielle française. En revanche, elle est en mesure d'amplifier l'effet « boule de neige » qui se fonderait sur une coopération bilatérale, à condition que celle-ci soit soutenue par une volonté politique absolue.

13. The Investment Plan for Europe – State of play – 2016.

On peut objecter que ce serait un privilège excessif donné à la dimension franco-allemande. Mais c'est logique : l'Allemagne est le champion de l'export, elle est voisine de la France, elle porte avec la France les intérêts de l'Europe. Nul besoin, pour autant, de reléguer d'autres partenaires.

6. LE FACTEUR INDUSTRIEL DANS LA RESPONSABILITÉ FRANCO-ALLEMANDE

Il y a deux sortes d'investissements : matériels (les projets, les financements) et immatériels (les valeurs, la confiance, l'enthousiasme). Osons développer l'investissement immatériel.

Dans ce texte, les investissements immatériels ne désignent pas la catégorie économique des investissements consacrés aux logiciels informatiques. Il s'agit de l'idée qu'un nouvel investissement pour le partage des valeurs et l'esprit de coopération peut être le meilleur instrument économique d'une élévation de la croissance potentielle. Bien que virtuel, cet investissement améliorerait la combinaison des facteurs de production. N'est-ce pas ce qui a fondé le marché commun en Europe ?

Les engagements qui figurent dans les déclarations communes des CMFA forment une solide base de travail. Et cependant, ils appellent à être prolongés sur deux axes. Comme le souligne le rapport Pisani-Enderlein, ils doivent être mis en pratique et ils peuvent être étendus à la dimension d'une véritable politique industrielle, et même de société. A ce titre, on évoquera les questions de flexibilité du travail, de formation professionnelle, de dialogue social, de fiscalité ou d'aménagement des territoires.

Car si l'on veut améliorer la coopération franco-allemande sur le plan industriel, au sens large, et par là revitaliser le dynamisme industriel de la France, il faut à la fois se donner ensemble une forte ambition et s'inspirer mutuellement des meilleures pratiques. Or la déclaration « Energie » prévoit bien de susciter un rapprochement franco-allemand dans les secteurs de la recherche et de ses applications. Néanmoins, en termes concrets, elle propose essentiellement des partages d'expériences ainsi que le « projet témoin » d'un système transfrontalier

intégré.

Pourtant, les succès d'Airbus ne se sont pas construits sur les rives du Rhin. Ils se sont établis sur les pôles de Toulouse et de Hambourg, en étendant leur rayonnement à un réseau de partenariats qui couvrent la France et l'Allemagne. C'est à cette dimension que l'on doit construire « l'Airbus de l'énergie », avec de nouvelles solutions, bien sûr, car les domaines de l'aéronautique et de l'énergie sont difficilement comparables.

Plus encore, parce que l'énergie s'inscrit dans un nouveau paradigme, c'est l'occasion d'installer un mécanisme vertueux : rapprocher les chaînes française et allemande qui vont de la recherche, par l'innovation, jusqu'à l'industrie ; partant des domaines de l'énergie, rechercher une extension vers l'ensemble des domaines industriels ; et ce faisant, répandre le goût de la coopération au cœur des régions et des *Länder* ; avec pour objectif de donner un témoignage d'intégration exemplaire, modèle pour l'Europe et pour le monde.

L'investissement immatériel, celui de la confiance, présente deux avantages : il ne coûte pas cher, sinon la force des convictions, et il déclenche les investissements matériels. On voit bien sur quels thèmes le rapprochement des conceptions des deux pays pourrait être bénéfique. En voici une simple évocation :

- la formation professionnelle : à ce titre, les nouvelles orientations prises dans le Plan national de réforme de 2015 sont prometteuses ; il serait intéressant de les confronter systématiquement aux méthodes allemandes ;
- la flexibilité dans le travail : on parle de « flexibilité à la française » ; étudions aussi la « flexibilité à l'allemande », et par comparaison, essayons d'ajuster au mieux les mesures que pourrait inspirer la connaissance des deux systèmes respectifs ;
- la mobilité professionnelle : dans l'esprit de développer des compétences de travail en milieu franco-allemand, pourquoi ne pas instituer une forme d'Erasmus professionnel, aux étages de direction, mais aussi d'exécution ;

- l'aptitude à l'emploi : la pratique des relations franco-allemandes dans le cadre d'une dynamique de projets bilatéraux aurait aussi pour effet d'améliorer l'aptitude générale au travail dans tout autre environnement international ;
- la pratique du dialogue social : sous cet aspect, on observe trop de postures étroitement nationales, alors que l'essentiel serait de bien intégrer le fait que les intérêts de l'entreprise et ceux des employés se conjuguent ;
- l'écosystème vertueux : la France a fait des efforts considérables pour encourager les initiatives, attirer les capitaux, accompagner les entreprises ; il serait intéressant de les comparer, en pratique et sur des projets communs, avec les dispositifs allemands ;
- les modes de financement : dans le secteur bancaire en particulier, l'Allemagne s'est dotée de systèmes très efficaces, comme celui de la KfW ; une coopération de la BPI, de la CDC et de l'AFD avec la KfW peut ouvrir des horizons d'intérêt réciproque ;
- les nouvelles intégrations : l'esprit des jumelages a rapproché des villes, mais il n'a pas été suffisamment développé ; il faut le diriger vers la réalisation de jumelages beaucoup plus créatifs, dans les domaines universitaires, techniques ou industriels.

Tous ces points méritent de plus amples développements, notamment au niveau régional.

7. L'INSTAURATION D'UN CERCLE VERTUEUX FONDÉ SUR LA COOPÉRATION RÉGIONALE

La transition énergétique se réalise au niveau des territoires. Partant de ce domaine et à ce niveau, il s'agirait d'évoluer jusqu'au maillage d'une politique industrielle coopérative.

La coopération franco-allemande est considérée comme la base indispensable de la construction européenne, mais elle oscille parfois, au niveau politique, entre les divergences, les compromis et les convergences. Faute d'un maillage suffisant, le moteur franco-allemand tousse

un peu ; il lui manque des engrenages et des courroies de transmission. Cet ajustement pourrait faire l'objet d'une politique de rapprochement au niveau des territoires.

Comme le relève le rapport Dantec-Delebarre¹⁴, « les collectivités territoriales sont en première ligne de la lutte contre le changement climatique », car « c'est l'addition des efforts menés sur les territoires qui permet d'atteindre les grands objectifs quantitatifs ». D'où cette proposition que « les plans climat énergie territoriaux (PCET) devront dorénavant être en cohérence avec les objectifs nationaux ». ¹⁵ Ces analyses peuvent suggérer le renforcement de coopérations bilatérales sous les auspices de « jumelages » à dimension climatique. Certes, il existe des associations au niveau mondial (telles que l'UCLG, *United Cities and Local Governments*) ou européen (en particulier la Convention des Maires, fondée par la Commission européenne, animée par le secrétariat *Energy Cities*). Mais leurs principes actifs sont essentiellement l'émulation, l'adhésion ou la force des propositions.

Avec l'Allemagne, il convient d'aller beaucoup plus loin, et d'une manière plus ambitieuse que les « villes fleuries » ou les « villes jumelées ». Prenons l'exemple des PCET, ils ont été accompagnés d'un grand nombre d'initiatives suscitées par les « appels à projets » du ministère du développement durable, sous le titre des « Territoires à Energie Positive pour la Croissance Verte ». L'éventail est large, puisqu'il s'étend du plan Energie de la ville de Paris (pour 2,2 millions d'habitants), jusqu'à la transition énergétique des îles du Ponant (avec 1800 habitants). Ce serait un formidable instrument de coopération franco-allemande, par la réalisation de jumelages « climatiques ». Il s'agit de sortir des habitudes de jumelages culturels ou linguistiques, pour aborder un domaine entrepreneurial, qui devrait alors s'étendre jusqu'à l'esprit d'une politique industrielle renforcée. Peut-on concevoir un meilleur instrument de confiance que celui d'une ambition économique partagée ?

Ainsi, Paris se donne l'objectif d'être en 2020 la capitale mondiale de la ville intelligente. De son côté, Berlin s'attaque au projet d'être la capitale mondiale des technologies de l'urbanisme, en occupant l'aéroport de Tegel, quand il sera libéré, pour y installer 800 entreprises

14. Rapport d'orientations – Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global – ministère des Affaires étrangères (2013)

15. Cf. p. 26, 27, 78.

et centres de recherche. C'est une opportunité de coopération qu'il faut immédiatement saisir. A défaut, c'est un autre binôme international qui se constituera.

A l'échelle régionale, il faudrait multiplier les interactions. La transition énergétique des îles du Ponant est confrontée aux mêmes défis que celle des îles de la Frise. Pourquoi ne pas engager une coopération étroite, qui se transformera en intérêt mutuel, et pourra s'étendre à d'autres activités agricoles ou industrielles ? Le même raisonnement peut s'appliquer aux 488 projets de transition énergétique¹⁶.

La nouvelle génération des plans Etat-Région porte également la possibilité de coopérations bilatérales renforcées. En effet, dans ces contrats (CPER¹⁷), le rôle de l'Etat est de fédérer les volontés autour de projets structurants. Ce serait donc l'occasion de mettre en pratique, au niveau des régions, les déclarations des conseils des ministres franco-allemands. Et cela d'autant plus que les principaux axes des CPER sont la mobilité multimodale, la transition énergétique, ainsi que la recherche et l'innovation. Cela couvre une grande part de la politique industrielle sur laquelle pourraient se rapprocher la France et l'Allemagne.

8. QUELLE STRATÉGIE, ET QUEL MODE D'ACTION ?

Il y a une époque pour les gestes, une autre pour les traités, une autre encore pour le dialogue, le débat et les compromis. Voici venue celle des projets de société.

L'un des meilleurs livres sur l'avenir des relations franco-allemandes est paru sous le titre : *France Allemagne : l'heure de vérité*¹⁸. Les deux auteurs posent une question fondamentale : « Comment faire de la convergence de nos intérêts une chance pour les deux pays, perçue comme telle par leurs opinions ? ». En effet, tout est là : le cadre politique fait d'intérêts et d'opportunités ; l'objectif, celui des deux pays engagés pour l'Europe ; et la nécessité d'une stratégie. Le reste n'est plus qu'affaire d'imagination et de volonté.

C'est un projet de société. En résumé, la démarche consiste à mettre en place les éléments d'une coopération active et confiante, sur la base d'actions

démonstratives lancées d'abord dans le domaine des énergies renouvelables. Leur vecteur, ce sont les « démonstrateurs de coopération » qui doivent couvrir d'emblée tout le spectre de la recherche à l'industrie. Partant de cette base de méthodes, d'habitudes, et d'intérêts communs, il s'agit d'étendre au plus vite le mouvement vers l'objectif d'une politique industrielle commune.

Cette démarche implique un double mouvement : *top-down*, c'est-à-dire l'Etat dans un format interministériel, et *bottom-up*, c'est-à-dire les territoires et les acteurs économiques. Elle porte l'ambition d'une relance franco-allemande qui est du même ordre que les initiatives de Robert Schuman et de Jean Monnet. La force des convictions et la volonté politique avaient alors façonné l'histoire.

Si chaque intervenant devait agir de son côté, les ministères de manière autonome, les régions sans ligne directrice, les chambres de commerce, les instruments financiers, les organismes de recherche, les filières industrielles, ils le feraient à leur rythme et sans respecter la cohérence politique. Il faut donc une cellule dédiée à cette politique, pour l'inspirer, l'animer, et l'orienter, sans pour autant s'impliquer dans l'exécution ou empiéter d'aucune manière sur les fonctions des institutions. Ce petit groupe n'aurait d'autre rôle que de motiver et de montrer le cap. Mais c'est un rôle transversal de plein temps.

Cette cellule, en France, doit avoir son équivalent en Allemagne, l'une et l'autre étant l'expression d'un commun accord et la condition d'un travail efficace.

9. « SI VOUS VOULEZ L'EFFET, DÉVELOPPEZ LA CAUSE » (MARÉCHAL FOCH)

Les institutions européennes ont pour devoir d'instaurer des conditions d'environnement favorables : une politique monétaire efficace, une politique énergétique, une politique de recherche. Mais le vrai moteur économique de l'Europe, ce serait de retrouver l'esprit des grands projets. Au départ, ils ne peuvent être portés que par un petit nombre de pays, la France et l'Allemagne ayant le meilleur potentiel.

16. Le MEDDE et l'ADEME ont retenu 488 projets régionaux ou locaux, soit 214 « territoires à énergie positive pour la croissance verte », 160 « territoires à énergie positive en devenir » et 114 « contrats locaux de transition énergétique ».

17. Pour mémoire, lors du conseil des ministres du 25 février 2015, la présentation des CPER annonçait plus de 25 Md€ d'investissements publics sur la période 2015-2020 (crédits ministériels, régions, agences). Les CPER mobiliseront 12,5 Md€ de l'Etat, avec un puissant effet de levier sur les investissements des régions et une corrélation attentive avec les financements européens. L'Etat a défini six volets thématiques, parmi lesquels trois secteurs sont privilégiés : mobilité multimodale (6,7 Md€), transition énergétique (2,9 Md€), enseignement supérieur, recherche, innovation (1,2 Md€).

18. Bernard de Montferrand et Jean-Louis Thiériot, *France Allemagne : l'heure de vérité*, 2011

A l'égard de l'Allemagne, au niveau politique, la France se trouve dans une configuration particulièrement favorable. Les déclarations du Premier ministre français en faveur des entreprises ont reçu à Berlin un accueil intéressé, bien qu'il ne se soit pas encore traduit de façon très concrète. Le ministre français de l'Economie a établi des relations parfaitement constructives avec le vice-chancelier allemand, ministre en charge de l'économie, et le *Handelsblatt*¹⁹ lui a décerné le titre de révélation de l'année. Enfin, la nomination de Jean-Marc Ayrault à la tête du ministère français des Affaires étrangères suggère de rappeler que Frank-Walter Steinmeier, son homologue allemand, avait prononcé à son adresse le discours d'attribution du prix Carlo-Schmid²⁰, rappelant à cette occasion que la coopération franco-allemande était indispensable à la construction européenne.

Cette configuration permet au gouvernement français d'agir en même temps sur trois leviers : la politique générale, la politique économique et la politique étrangère. Au fond, il s'agit de conduire avec l'Allemagne une démarche originale couvrant délibérément un large spectre, et qui soit amplement partagée au sein des institutions et des territoires. Ce serait un choix de portée historique. Il requiert une volonté politique très déterminée. Il demande aussi un effort d'investissements financiers, mais plus encore une orientation positive sous forme d'investissements immatériels : la volonté, la confiance, l'enthousiasme. C'est la fonction que peut assumer l'entité d'animation décrite ci-dessus. Elle est souple d'emploi, peu dispendieuse et capitale.

Ce groupe d'animation bilatéral devrait être présidé par deux personnalités de haut niveau, ayant exercé des responsabilités. Les considérations de politique intérieure n'ont guère d'importance en la matière. Ce qui compte avant tout, c'est la capacité de mener un projet fondateur en bonne intelligence avec l'autre pays, dans la perspective d'une coopération renforcée. Ce qui importe aussi, c'est la capacité d'exercer, dans un esprit de cohésion, un rôle d'animation au profit de multiples acteurs étatiques ou régionaux, publics ou privés.

Une telle initiative sera d'autant plus efficace qu'elle sera vite entreprise. Le rapport Pisani-Enderlein conclut : « Le temps presse. La France et l'Allemagne doivent agir maintenant. Et elles ont besoin d'agir ensemble. Le plus grand danger actuel est une période de faux-semblant où la priorité des discours est accordée aux grands projets et aux réformes, mais où aucune mesure concrète n'est prise ».

Emmanuel Lefebvre

Ancien officier de marine, il a servi à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, avant de participer à la session nationale de l'Académie fédérale pour la politique de sécurité à Berlin. Il a été ensuite intégré au cabinet du ministre allemand de la défense à Berlin (Planungsstab) et a travaillé comme chercheur invité auprès de l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP).

19. Le *Handelsblatt* est le principal hebdomadaire économique en Allemagne. En décembre 2015, il a consacré une double page à Emmanuel Macron, et l'a considéré comme l'étoile montante de l'année (*Aufsteiger des Jahres*).

20. Extrait de l'introduction, 14 mai 2014 : *Als man mir vorgeschlagen hat, heute die Laudatio auf dich zu halten, habe ich keine Sekunde gezögert – weil du ein großer Freund Deutschlands bist, weil du ein großer Europäer bist und nicht zuletzt, weil uns eine lange Zusammenarbeit verbindet.*

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.