

La méthode de décision opérationnelle appliquée à la décision publique

Le cas ALSTOM

Christophe CHALLIER

Prendre des décisions est un acte banal, presque ordinaire, de la vie sociale. Loin d'être l'apanage de ceux que l'on nomme les « grands décideurs », décider est une tâche à laquelle nous sommes tous confrontés dans l'exercice de notre vie quotidienne. Tantôt fondées sur la raison, parfois guidées par l'instinct, d'autres fois suggérées par l'expérience, mais rarement laissées au hasard, nos prises de décisions ne suivent jamais le même chemin. Ces décisions, parfois anodines, parfois dramatiques, nous questionnent sur l'application *a priori* d'une méthode pour guider nos choix.

Il est troublant de noter notre désintérêt collectif pour la méthodologie de l'action. Sans céder à la tentation d'une critique facile et systématique du pouvoir, il nous paraît ici intéressant de mettre en regard la méthode de décision employée par les chefs militaires de celle utilisée par les responsables civils.

Dans le présent ouvrage, la méthodologie prend pour point d'application le cas ALSTOM. Ce cas est intéressant à plus d'un titre.

D'abord, parce que le cafouillage qui a entouré le démantèlement de ce géant industriel fait aujourd'hui consensus. Ensuite parce que cet embrouillaminis touche un segment jugé stratégique de l'économie française, voire vital pour la défense de notre pays. Surtout parce que cette situation chaotique ne résulte pas d'une erreur de gestion stricto sensu, mais plutôt d'une forme de pensée, d'une méthode insuffisamment posée.

Dans quelle situation se trouve ALSTOM ?

Par une manœuvre habilement menée, GENERAL ELECTRIC s'est emparée de la position monopolistique détenue par ALSTOM dans la fabrication et la maintenance des turbines de nos 58 centrales nucléaires, à l'origine de la production de 75% de notre électricité nationale.

Derrière ce qui pourrait apparaître comme une banale opération économique, se dissimule pourtant une véritable stratégie politique américaine de prise de contrôle des intérêts nationaux. Nous ne parlons pas ici de souveraineté, mais de sécurité, ou tout simplement de bon sens.

Nous ne visons pas ici la mise en cause de tel ou tel dirigeant. Nous évacuons d'emblée l'hypothèse d'intérêts personnels qui, sans la discréditer, n'apporte aucune plus-value à notre étude centrée sur le processus décisionnel.

Ce papier prend donc volontairement le parti d'ignorer certaines dimensions du dossier ALSTOM qui ne sont pas directement reliées à notre objet d'étude. Le lecteur intéressé pourra se reporter à une large gamme d'articles et de documentaires spécialisés pour étayer sa réflexion.

Eric Delbecque pense l'intelligence économique comme un véritable mode de management, au-delà d'une simple application méthodologique. Pour l'auteur, « l'époque ou nous vivons marque une véritable métamorphose de la guerre qui n'efface pas ses formes traditionnelles mais modifie l'équilibre global de ses différentes manifestations »¹.

L'Europe n'a jamais été aussi vulnérable qu'elle ne l'est aujourd'hui. Inquiets et fragilisés, les Européens ne sont plus tournés vers la gestion de la prospérité, comme dans les années 2000, mais s'attachent à renforcer leur résilience. Le Brexit affaiblit un peu plus l'unité des Européens, alors même que l'Amérique de Donald Trump n'est plus vis-à-vis de la Chine dans une stratégie de « containment » (endiguement), mais de « push back » (reconquête). Le moment présent se prête donc plus que jamais à l'action.

A la rareté des débats publics qui ont entouré le démantèlement d'ALSTOM, s'est ajoutée la pauvreté de leur contenu. Le *comment?, comment une telle décision a-t-elle pu être prise?* n'a pas été questionné. Il s'agit de savoir quelle structure intellectuelle, quel processus décisionnel a conduit à la situation présente.

La méthode de décision opérationnelle, en vigueur dans l'armée française, canalise le raisonnement du décideur sans enfermer sa pensée.

¹ DELBECQUE (E.), HARBULOT (C.) La guerre économique, PUF, 2010.

De la nécessaire Approche globale comme grille de lecture.....	4
COMBINAISON DES INSTRUMENTS DE PUISSANCE.....	4
CONVERGENCE DES EFFORTS	5
De quoi s’agit-il? : poser le problème.....	12
CONTEXTUALISER L’ANALYSE	12
PESER LE RAPPORT DE FORCES	12
RENDRE LISIBLE LA PRISE DE DÉCISION.....	13
Concilier des intérêts divergents.....	14
DÉCONSTRUIRE LE MYTHE D’UN ETAT POUSSIÉREUX.....	14
BÂTIR UNE ENTREPRISE FRANCE	15
Assumer la dialectique des volontés	17
LES ETATS-UNIS NE « TIRENT PAS LES DIVIDENDES DE LA PAIX »	18
L’EUROPE RESTE AVEUGLÉE PAR LE RESPECT IDÉOLOGIQUE DES RÈGLES DE LA CONCURRENCE.....	19
La figure du chef.....	22
AFFIRMER UNE POSITION	22
CHOISIR POUR AGIR	24
FAIRE CONFIANCE : INITIATIVE ET AUTONOMIE	26
La lettre et l’esprit.....	28
AVEC QUI ET CONTRE QUI?	28
AVEC QUOI ET CONTRE QUOI?	29
ADOPTER LES MODES D’ACTION DE L’ENNEMI.....	31
Le quoi? avant le comment?	36
DONNER DU SENS.....	36
RESTER VIGILANT	37
RENFORCER LA COHÉRENCE.....	39
STRUCTURER L’ACTION	40
Recommandations.....	43
Conclusion : qu’est-ce que je veux défendre?.....	44

De la nécessaire Approche globale comme grille de lecture

Combinaison des instruments de puissance

La quintessence de la pensée militaire française consiste à penser la complexité de l'action. Cette complexité prend un relief particulier dans un contexte stratégique où le *hard power* se mêle au *soft power* pour donner à une nation toute sa puissance. Les dimensions de la puissance sont multiples.

Dans la pensée militaire, le niveau opératif modélise la campagne stratégique qui traduit la combinaison des instruments de puissance. Les méthodes contemporaines de « planification » militaire, héritées des méthodes françaises de 1918 et des méthodes américaines de 1945, sont spécialement étudiées pour la rédaction des plans d'opérations combinées de très grande ampleur. L'ampleur de ces opérations est notamment liée à la pluralité des facteurs qu'il faut intégrer dans la conception de la manœuvre.

Ces facteurs sont rappelés dans l'acronyme DIME (Diplomatie, Information, Militaire, Economique) qui est au fondement de la COPD, à savoir la *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), adopté par l'OTAN comme méthode de décision. Le prisme otanien retient l'approche globale comme grille de lecture pertinente des conflits contemporains. Cette approche globale veut rompre avec une vision unilatérale des conflits, une lecture de la réalité qui relierait l'origine des affrontements à une seule et unique source.

La solution apportée au conflit ne peut ainsi pas être uniquement militaire. La complexité du monde, son incertitude, la difficulté à percer le brouillard de la guerre, expliquent que les armes ne peuvent à elles seules résoudre le conflit.

L'Europe, par la pluralité de ses champs d'intervention, peut représenter l'échelon pertinent d'intégration de ces piliers de la puissance.

Le monitoring des données

ALSTOM, qui est dans le spectre de la justice américaine depuis la fin des années 2000, fait très tôt l'objet d'une première attaque qui vise l'un de ces atouts les plus déterminants : les données.

La surveillance judiciaire à laquelle ALSTOM est soumise permet à la justice américaine de recueillir du renseignement, par le biais d'une procédure de mentoring. La visée, au moins officielle, de cette procédure, est de forger l'avis du juge par des informations permettant de confirmer ou infirmer les présuppositions. Cette procédure, tout à fait officielle, peut durer jusqu'à deux ou trois ans, ce qui place d'emblée ALSTOM dans une position de vulnérabilité, notamment vis-à-vis de son concurrent américain GENERAL ELECTRIC.

La Commission européenne et le Département d'État américain avaient ratifié le 26 juillet 2000 un accord, *Safe Harbor*, censé protéger les données des citoyens européens confiées à des opérateurs américains. Olivier Iteanu² nous explique pourquoi cette protection, aujourd'hui portée par le *Privacy Shield*, est pourtant illusoire dans son principe, et d'ailleurs privée de toute effectivité par le *Patriot Act* du 26 octobre 2001. Le programme *Safe Harbor* tisse une communauté de protection qui régit le transfert de données à caractère personnel vers les Etats-Unis. La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) assure son respect en France³. Tout transfert d'informations, y compris dans le cadre d'une procédure judiciaire, doit obéir aux principes du *Safe Harbor* ou de mécanismes assurant un niveau de protection équivalent. La France s'est dotée d'un mécanisme similaire, par la loi du 26 juillet 1968 adoptée « pour la défense des intérêts économiques français, la protection des données stratégiques des entreprises, contre les actions abusives engagées par les autorités étrangères pour collecter des informations économiques », que la CNIL qualifie de loi « bouclier ».

L'efficacité du nouveau mode transactionnel mis en place par la loi SAPIN II, dit Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), suppose un échange de données entre le Parquet et des personnes morales mises en examen. Dans le cas d'une transmission de documents au Parquet, les données ne pourront pas être transmises à la juridiction d'instruction ou de jugement. En France, le Procureur de la République a donc la responsabilité de ne pas diffuser les éléments échangés lors de la négociation, ce qui diffère du Royaume-Uni où le Procureur conserve les éléments qui lui ont été spontanément transmis, restant libre d'en faire l'usage qu'il souhaite. Dans le cadre d'une information judiciaire (après la désignation d'un juge d'instruction), sous réserve que la personne morale mise en examen reconnaisse les faits et la qualification pénale, le magistrat instructeur pourra, sur ordonnance, transmettre le dossier au Procureur, afin que celui-ci entame une négociation. Dans ce cas de figure, en cas d'échec de la négociation (dans l'hypothèse où celle-ci n'a pas abouti dans les trois mois, si la personne morale s'est rétractée ou si le président du Tribunal ne l'a pas validée), la loi ne prévoit aucun principe de confidentialité des déclarations ni des documents ou pièces transmises lors de la négociation.

La CNIL attire l'attention des entreprises sur la pertinence de désigner des « correspondants informatique et libertés », pour gérer les flux de données et appliquer des strictes de confidentialité.

Convergence des efforts

A la confrontation initiale des idées, dans les phases d'analyse et de synthèse, qui emprunte au raisonnement judiciaire le principe du contradictoire, succède une phase de convergence des

² ITEANU (O.), *Quand le digital défie l'État de droit*, Groupe Eyrolles, 2016 cité par BLOCH (L.), *L'Internet, vecteur de puissance des Etats-Unis ?*, 2017

³ Délibération n°2009-474 du 23 juillet 2009 portant recommandation en matière de transfert de données à caractère personnel dans le cadre de procédures judiciaires américaines dite de « Discovery »

efforts dès lors qu'il s'agit de réaliser un effet dit « majeur ». Nous retrouvons ici deux temps essentiels, celui du débat interne, qui décline le doute méthodologique cartésien en un raisonnement cadré, puis le temps de la nécessaire convergence, qui réunit les oppositions autour d'une thèse commune.

La convergence des efforts est facilitée par le concept d'approche globale; il s'agit d'intégrer tout à la fois les dimensions militaires et civiles, notamment politiques, économiques et diplomatiques évoquées plus haut dans l'acronyme DIME. Cette ouverture du spectre traduit la volonté militaire d'élargir l'horizon des perceptions au-delà des seuls champs de compétence qui lui sont traditionnellement dévolus. S'intéresser aux autres, s'ouvrir à l'inconnu pour mieux en appréhender la différence; notons au passage que la critique récurrente d'une institution fermée sur elle-même perd de fait tout son sens. Le cas ALSTOM n'est souvent considéré que sous le seul angle de l'économie, alors que d'autres enjeux sont intimement perceptibles : des enjeux de souveraineté bien sûr, mais aussi une forte dimension juridique. Ces enjeux sont au cœur de l'approche globale qui préside à la méthode de décision opérationnelle.

Le croisement des champs économiques et politiques n'est pas choquant. Le cadre général de l'action est par nature multidimensionnel et pluridisciplinaire. Le chef militaire, aussi bien que le décideur économique, évoluent dans un environnement complexe; la réduction de cette complexité à un prisme unique simplifie outrageusement le sujet et ne permet pas d'en saisir tous les aspects. Le cadre général de l'action énonce clairement les règles du jeu et pose ouvertement l'ensemble des intérêts en présence. Dans la suite de la méthode de décision militaire, ces critères deviendront des paramètres à intégrer dans la réflexion. Formuler d'emblée ces critères en fait des exigences incontournables dans le traitement du problème.

Le schéma décisionnel est organisé pour faciliter cette convergence des efforts. La définition d'un état final recherché produit du consensus, pour que la France parle d'une seule voix.

Cette recherche de consensus n'est possible qu'au prix d'une proximité du militaire et du politique.

Le Conseil de défense réunit tous les mercredis matin, dans une formation restreinte autour du président de la République, un aéropage transverse de personnes qualifiées. Les sujets de défense économique y sont abordés parmi d'autres sujets touchant plus largement à la défense. Sa présidence, assurée au plus haut niveau de l'Etat, lui assure une pleine efficacité dans la mise en œuvre de ces décisions. Le nombre restreint de personnes concernées est gage d'un fonctionnement rapide et harmonieux.

L'éphémère Conseil de compétitivité et de sécurité économique (CCSE), mis en place par le décret du 1er avril 1995, ne s'est plus réuni depuis 1996. La compétitivité n'est-elle pas un sujet à l'ordre du jour ? Difficile à croire tant l'appétit de nos concurrents est aiguisé. Pour ce qui est de la sécurité, il s'agirait de l'une des principales préoccupations des Français, si l'on en croit les sondages régulièrement réalisés auprès de l'opinion publique; sans doute s'agit-il ici de la sécurité

physique, celle qui fait peur parce qu'on la voit. Mais la sécurité économique, diffuse et invisible, est pourtant bien présente. Les yeux rivés sur le court terme, nous ne voulons pas voir la menace qui pèse.

L'appareil judiciaire

Combinant les instruments de puissance, GENERAL ELECTRIC, aidé en cela par l'appareil judiciaire américain, a méthodiquement exploité les failles d'ALSTOM. La fragilité juridique constitue une opportunité qu'il faut saisir pour affaiblir la cible et en prendre le contrôle.

Comme le rappelle Anne Drif et Véronique Le Billon⁴, ALSTOM est au cœur d'un faisceau de procédures lancées en Grande-Bretagne, en Italie, mais aussi en Malaisie, en Lettonie et en Tunisie. Ces procédures ont pour conséquence indirecte d'entraver la liberté d'action du groupe, constituée essentiellement par ses manœuvres commerciales (gel de vente, exclusion de projets, annulation de déplacements de certains dirigeants). ALSTOM n'est en effet pas seulement visé par des procédures judiciaires américaines. Concerné par de nombreuses enquêtes à travers le monde, ALSTOM est tactiquement fixé. Il ne faut donc pas faire de procès d'intention aux seuls Etats-Unis. L'exploitation méthodique des faiblesses de l'industriel français, à savoir la corruption, constitue une faille habilement exploitée par ses concurrents.

Mais c'est bien les Etats-Unis qui vont se montrer les plus déterminés dans les poursuites judiciaires. Les condamnations vont s'enchaîner :

- novembre 2012 : condamnation d'un responsable régional des ventes,
- juillet 2013 : condamnation du vice-président de la division chaudière,
- juillet 2013 : accusation du responsable Asie, qui finira par être mis hors de cause.

Le Procureur général adjoint parle de « schéma de corruption soutenu pendant plus de dix ans à travers plusieurs continents ».

L'application coordonnée d'effets dans les domaines économiques et judiciaires produit une menace suffisamment crédible⁵ envers les décideurs d'ALSTOM pour influencer leurs décisions. Assurément, la pratique judiciaire représente le centre de gravité d'ALSTOM, c'est à dire, sa source de puissance matérielle ou immatérielle d'où il tire sa supériorité. Ce centre de gravité peut être considéré comme « la capacité clé », au sens où on parlera du « terrain clé » à l'issue de l'étude du terrain et de « moment clé » après l'étude des délais. Au niveau stratégique, il ne peut y avoir qu'un

⁴ DRIF (A.), LE BILLON (V.), *Vente, mensonges et auditions : ces 5 questions au coeur de l'affaire Alstom*, article Les Echos, 19 avril 2018.

⁵ les entreprises AMERSHAM, TONICS, VETCOGRAY et INVISION technologies ont elles aussi été rachetées par GENERAL ELECTRIC alors que des poursuites judiciaires avaient été lancées par le *Department of Justice* américain

seul centre de gravité⁶. Pour Clausewitz, « c'est le point contre lequel toutes nos énergies devraient être dirigées ». Et les américains vont retenir les leçons du stratège prussien.

La fin de l'année 2012 marque le point de départ de l'offensive américaine sur ALSTOM. Cette offensive, identique dans les cas cités ci-dessus, suit un schéma identique dans les cinq cas présentés :

- temps 1 : l'appareil judiciaire lance des poursuites contre la société cible;
- temps 2 : affaiblie, celle-ci est vulnérable; GENERAL ELECTRIC propose de racheter cette cible, s'offrant comme un recours possible aux poursuites judiciaires;
- temps 3 : l'appareil judiciaire propose la signature d'un plaider coupable en échange d'un abandon de poursuites.

Ce scénario offensif a de facto permis à GENERAL ELECTRIC de s'emparer d'entreprises poursuivies pour des faits de corruption. Le FCPA⁷, au-delà de ses motifs louables de lutte contre la corruption, constitue un cadre juridique adapté pour peser dans la négociation. En dix ans, GENERAL ELECTRIC a racheté cinq entreprises poursuivies par le *Department of Justice* (DoJ) pour faits de corruption. La justice mène une enquête à charge, puis le rachat est effectué sous la menace d'une condamnation avec amende ainsi évitée. En 2007, l'amende infligée à VETCOGRAY, d'un montant de 26 millions de dollars, fait alors figure de record historique. Un cap est donc franchi par le montant de 772 millions de dollars imposé à ALSTOM⁸.

Parler d'appareil judiciaire, c'est évoquer l'administration judiciaire américaine. En effet, le DoJ est un acteur de premier rang, qui négocie directement avec ALSTOM, sans traiter avec son homologue français, alors même qu'une loi du 26 juillet 1968, dite de « blocage », impose aux entreprises françaises de soumettre à la Justice de leur pays des informations qui seraient susceptibles d'être transmises à des acteurs étrangers. A contrario, l'*Economic Espionage Act* sanctionne très fortement la communication d'informations économiques, dès lors qu'elles sont considérées comme ayant trait à la sécurité nationale. Les Etats-Unis donnent une plus grande effectivité juridique à leur dispositif visant à lutter contre l'évaporation des données.

L'unité nationale, derrière la protection des informations sensibles, est donc plus prégnante aux Etats-Unis qu'elle ne l'est en France.

De surcroît, la force de l'appareil judiciaire est de faire écran entre les acteurs externes et la Justice proprement dite. ALSTOM négocie en effet avec l'administration judiciaire, et non avec les

⁶ Colonel DALE (C.), *Center of gravity analysis*, Eikmeier, July -August 2004, Military Review, p. 5.

⁷ le Foreign Corrupt Practices Act est une loi fédérale américaine de 1977 pour lutter contre la corruption d'agents publics à l'étranger

⁸ GENDREAU (D.), LERAITRE (A.), *Guerre fantôme : la vente d'ALSTOM à GENERAL ELECTRIC*, diffusé le 25 septembre 2017 à 20H30 sur LCP.

juges eux-mêmes, ce qui justifie pleinement l'expression d'appareil judiciaire, au sens où ce n'est pas la justice en elle-même, la Justice sacralisée, qui négocie, mais bien l'administration, l'appareil bureaucratique de la Justice.

La conquête commerciale

Le ministre de l'économie aurait appris, lors d'un entretien informel en février 2014, la possibilité d'un rapprochement entre les industriels américains et français.

Face à cette surprise, la question de fond qui nous intéresse est de savoir par quel processus le ministre français de l'économie aurait dû être informé de ce rapprochement. Répétons-le, nous nous intéressons au *comment* ? et non au *pourquoi*? Comment le ministre de l'économie français a-t-il pu être à ce point isolé du processus décisionnel qui a conduit des investisseurs étrangers à acquérir des parts d'un industriel français? Y a-t-il par exemple une obligation juridique que lie le président-directeur général d'ALSTOM au gouvernement français, une obligation de nature à engager sa responsabilité en cas de non transmission d'information au politique d'une vente potentielle ?

La réponse est a priori négative, ce qui n'est pas absurde compte tenu du statut d'ALSTOM, celui d'une entreprise privée que rien ne relie directement aux intérêts stratégiques français. Comment dès lors reprocher, au moins sur le plan juridique, aux dirigeants d'ALSTOM leur stratégie commerciale indépendante de la volonté nationale?

La France prend progressivement la mesure de l'absolue nécessité de défendre ses intérêts stratégiques. Pour cette raison, depuis le 1er janvier 2019, toute acquisition d'entreprises françaises dans l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la robotique, la cybersécurité et la fabrication additive doit être soumise à l'administration nationale, ce qui vient élargir le périmètre défini par les secteurs stratégiques traditionnels (défense, énergie...). La loi PACTE, actuellement en discussion, pourrait renforcer les sanctions visant les investisseurs négligents ou mal intentionnés, tout en donnant aux entreprises françaises les moyens de se transformer et d'atteindre une taille critique pour conquérir de nouveaux marchés. Pour le ministre de l'économie, il s'agit d'éviter le « pillage de nos technologies, de nos compétences, de nos savoir-faire ».

L'élargissement du spectre d'observation est une première étape dans la protection de nos intérêts. Il ne faut toutefois pas se contenter d'un raisonnement sectoriel, mais également s'intéresser aux techniques d'acquisition, qui représentent les modes d'action des investisseurs.

Certains Etats examinent les prises de participation minoritaires, les alliances capitalistiques, le cofinancement de programmes de recherche ou la fourniture d'équipements, au-delà du canal classique des projets d'acquisition majoritaires venant de l'étranger. D'autres Etats s'engagent plus fortement encore, en contrôlant ou en imposant leur veto sans exiger de la part des investisseurs un

quelconque critère de nationalité. En Europe, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont réduit ou envisagent de réduire le plancher des critères de détention. Berlin a fait appel à un acteur public pour contrer le projet de rachat de l'opérateur allemand de réseaux à haute tension *50Hertz* et a déjà bloqué des transactions à plusieurs reprises (*Aixtron* et *Leifeld Metal Spinning*).

La conquête commerciale ne doit pas être orientée sur une posture uniquement offensive, elle doit comporter un important volet défensif, en protégeant les investisseurs des pièges dans lesquels ils pourraient tomber.

Il existe en France une procédure de rescrit permettant aux investisseurs étrangers de saisir l'administration française pour lui demander si leur investissement est soumis ou non à autorisation préalable, procédure à laquelle l'administration doit répondre dans un délai de deux mois. Contrairement à de nombreux autres États, la France ne dispose pas de délais différenciés ou de possibilité de proroger le délai d'instruction si la transaction requiert une attention particulière. Le délai de deux mois est unique et vaut, quelle que soit la transaction, pour les demandes de rescrit comme pour les demandes d'autorisation.

Sélectionner, guider les investisseurs étrangers pour leur éviter les pièges et nous éviter la désagréable surprise d'accueillir des investisseurs indésirables.

L'appui administratif

Pour s'affirmer dans la compétition internationale, les firmes américaines ne montent pas seules à l'assaut. La manœuvre de conquête commerciale est appuyée, au-delà du seul appareil judiciaire, par l'administration dans son ensemble.

Organe d'orientation et de coordination stratégique, le *Trade promotion coordinating committee* (TPCC) défend les intérêts commerciaux des entreprises US en coordonnant les actions de promotion des exportations des biens et services financiers américains. Pour assurer une mission aussi large, une approche transverse est indispensable. Les ministres du Commerce, de l'Industrie et de l'Intérieur, plusieurs directeurs d'agence et le Conseil national de sécurité y participent. Les sujets sensibles ou controversés sont transmis au *National Economic Council* ou au *National Security Council*, tous deux placés sous l'autorité directe du Président des Etats-Unis⁹. Le TPCC assure une veille stratégique sur les marchés émergents. Reprenant le modèle des Groupe d'anticipation Stratégique (GAS) de la COPD, l'administration met en place un comité de développement des affaires pour analyser la situation et élaborer une réponse adaptée.

⁹ DENECE (E.), REVEL (C.), *L'autre guerre des Etats-Unis. Economie : les secrets d'une machine de conquête*, Robert Laffont, 2005.

Structure de coordination opérationnelle, l'*Advocacy Center*, un réseau agréant dix-neuf agences fédérales, relevant des services de renseignement et du réseau diplomatique, appuie les entreprises dans leur conquête des marchés extérieurs.

Pour Alexandre Leraître, le TPCC recommande des actions, puis l'*Advocacy Center* les planifie et les mets en place¹⁰. Un maillage territorial fin, tissé par les *Advocacy Networks*, appuie un nombre élevé d'entreprises à travers tout le territoire américain, y compris les plus petites et les plus reculées d'entre elles; dans son entreprise de conquête, la puissance américaine ne laisse personne au bord du chemin.

Les services de renseignements sont une aide précieuse des entreprises dans leur conquête commerciale. Outre-atlantique, aucun complexe à faire appel aux compétences existantes pour soutenir l'activité économique. Bill Clinton n'a aucune difficulté à exposer en 1994 dans son discours « A National Security Strategy » l'alliance objective des firmes américaines avec les services de renseignement nationaux¹¹.

Il faut aller plus loin en mobilisant les outils dont nous disposons.

Il ne faut pas simplement entraver la manœuvre d'une firme étrangère, mais aussi identifier une solution palliative pour financer l'économie. Cet équilibre délicat à réaliser suppose une attitude pragmatique de l'administration qui négocie plus qu'elle n'impose, et exige du candidat investisseur des contreparties plus fortes.

Il faut également une puissante solidarité interministérielle pour attester la véracité des engagements pris par le candidat, en matière notamment de créations d'emplois, de respect des normes ou d'engagement de recherche.

¹⁰ LERAÎTRE (A.), *Guerre économique et utilisation offensive du droit*, op.cit.

¹¹ cité par Eric Dénécé

De quoi s'agit-il? : poser le problème

Avant d'entamer la phase d'analyse et de synthèse, le décideur militaire doit avoir une vision claire du contexte d'engagement et doit déterminer ainsi la nature de son action. Ce préalable est une précaution intellectuelle nécessaire pour ne pas se jeter tête baissée dans une action mal calibrée.

Contextualiser l'analyse

Pour concurrencer le fantôme d'ALSTOM ENERGIE, en réalité devenu GENERAL ELECTRIC, la France doit prendre l'initiative sur un terrain laissé libre par l'adversaire, en l'espèce celui du développement durable. ALSTOM ENERGIE tenait une place centrale dans le développement des énergies renouvelables, notamment l'hydraulique. C'est dans cette direction qu'ALSTOM doit déployer ses efforts. La piste d'un développement de l'éolien offshore présente l'avantage de nous positionner sur un segment stratégique, par nature plus robuste que la conclusion de transactions temporaires avec des entreprises. Pourtant, GENERAL ELECTRIC se positionne dès le départ sur le segment des turbines destinées aux centrales thermiques, en dépit de la décroissance de leurs parts de marché¹².

Peser le rapport de forces

L'analyse de la balance des potentiels mesure la valeur relative des moyens de la force par rapport à ceux de l'adversaire/ennemi, considérant les lieux et les moments de l'action.

ALSTOM dispose d'un positionnement commercial fort, qui lui est conféré par la production de la turbine *Arabelle*. Ce turbo-alternateur est la dernière née des turbines, l'une des plus fiables de sa gamme, qui équipe les futurs EPR et déjà 50% de l'industrie électrique mondiale. L'acquisition de ces turbines, qui sont les plus puissantes du monde (1750 MW), constitue pour GENERAL ELECTRIC une plus-value indéniable (exportation vers la Chine, l'Afrique du Sud, les Etats-Unis, la Grande Bretagne et la Russie).

Le rapport de forces analyse la valeur relative des moyens de la force par rapport à ceux de l'adversaire, en fonction des moments et des lieux de l'action : il indique où et quand ALSTOM se trouve en position d'infériorité ou de supériorité. Le rapport de forces (ou balance des potentiels) doit être pondéré en fonction de critères qualitatifs variés, relatifs au personnel et au matériel

¹² QUIRY (P.), lettre vernimmen.net, numéro 162, octobre 2018

(éléments psychologiques, performance des moyens...) et prendre en compte, outre les moyens de combat, l'apport des appuis et de la logistique.

Le bilan de l'exercice 2013-2014 d'ALSTOM est marqué par un recul de 10% des commandes, une chute de 28% du bénéfice net et une dette nette qui a grimpé de 30%.

Rendre lisible la prise de décision

La lisibilité du process de décision est un gage de transparence des actions d'influence sur les décisions d'autorisations. Nous reprenons ici les conclusions de la commission d'enquête qui vont dans le sens d'une plus large publication des décisions, en explicitant les différentes étapes de la procédure de filtrage des investissements et en mettant à disposition du public une version non classifiée du rapport confidentiel qui serait remis au Parlement au sujet du filtrage des investissements étrangers.

La publication des process décisionnels retraçant les étapes du raisonnement éclairent les données prises en compte dans l'élaboration de la décision. La publication d'une méthode claire, compréhensible par le plus grand nombre est un gage de démocratie qui répond au devoir de transparence posé la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (article 15). Cet approfondissement démocratique pourrait être relayé par un renforcement du contrôle parlementaire sur les investissements étrangers, contrôle qui joue un rôle central dans l'« objectivation des décisions »¹³.

La méthode de décision opérationnelle, par sa simplicité même, se montre aisément adaptable et à la portée de tout esprit un peu éclairé alors que la plupart des process décisionnels souffrent actuellement de leur complexité et de leur intellectualisme. Il est bon que les citoyens sachent comment une décision a été prise, pour permettre leur pleine implication dans la vie politique. Le débat ne pourra naître que d'une méthode capable d'intégrer des points de vue contradictoires, d'accepter les différences pour mieux les dépasser dans l'intérêt commun.

¹³ Olivier Marleix, député LR d'Eure-et-Loir, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/0302080934929-investissements-etranangers-la-doctrine-floue-de-bercy-2196943.php>

Concilier des intérêts divergents

Dans la prise de décision, les intérêts peuvent s'opposer. La tâche du décideur consiste alors à gérer cette opposition réelle, voire ces contradictions potentielles, pour dégager une position unique au-delà de la divergence.

Dans le cas ALSTOM, les intérêts divergent fortement. D'abord, ALSTOM n'est pas une entreprise nationale, en dépit des intérêts stratégiques très forts qu'elle porte (fabrication de turbines nécessaires au fonctionnement des centrales nucléaires). Ensuite, le dogme de la non intervention de l'Etat dans l'économie, pierre angulaire de la *doxa* européenne, s'oppose au volontarisme politique très fort des Etats-Unis. De facto, la politique du champion national, pratiquée par les principaux concurrents d'ALSTOM, l'américain GENERAL ELECTRIC et le chinois CRRC (*China Railway Rolling Stock Corporation*), interroge la pertinence de la politique de la concurrence européenne, sauf à penser que l'Europe a raison envers et contre tous.

Déconstruire le mythe d'un Etat poussiéreux

Pour fédérer, il va falloir dépasser les clivages et changer les mentalités. S'inspirant de Montesquieu, pour qui l'évolution des mœurs est une entreprise plus ambitieuse que le vote des lois, il nous faut aujourd'hui changer de paradigme intellectuel. La première étape suppose de casser les stéréotypes d'un Etat poussiéreux et d'entreprises jugées par essence plus dynamiques.

L'Etat possède en son sein les potentialités d'une dynamique renouvelée; ses cadres le servent avec dévouement. La poursuite de l'intérêt général lui donne un « supplément d'âme » qui le place au-dessus des corporatismes diviseurs de la société.

Le bureau MULTICOM 2 de la Direction générale du trésor détermine, avec les ministères concernés, l'éligibilité d'une opération d'investissement à la procédure des investissements étrangers en France (IEF). Une large concertation interministérielle s'ouvre alors. Cette concertation accorde une large place aux sujets de défense stricto sensu, ce qui désigne le ministère des armées comme un interlocuteur privilégié. Mais la transversalité des thèmes abordés suppose une coordination au niveau du Premier ministre que seul le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui est chargé de la protection du secret-défense, et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), sont capables d'apporter. Cet échelon de synthèse intègre également les contributions du ministère de la santé, et celui de la transition écologique et solidaire.

Les administrations concernées contrôlent les conditions dans lesquelles des investisseurs poursuivent leur activité en France, en exigeant d'eux un rapport annuel sur le suivi des engagements pris, et le respect des conditions posées par l'administration. Ce volontarisme administratif traduit l'esprit de responsabilité qui anime les grands directeurs d'administrations centrales, parfois même sans qu'aucune directive politique ne leur soit donnée. L'organisation de réunions et de visites sur site peuvent également être, à l'initiative notamment des pôles 3E (Entreprises, Emploi et Economie) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Bruno Bézard, ancien directeur général du Trésor, livre à la commission d'enquête conduite par le député Olivier Marleix, un point de vue particulièrement pertinent sur le rôle de l'Etat dans la définition des intérêts stratégiques : *« je crois qu'il faut se garder une marge de manœuvre dans l'exécution... Certes, il nous faut un droit lisible et précis, mais il faut un équilibre. Il m'est arrivé de jouer avec profit sur les ambiguïtés d'un texte, et il peut être utile, pour la défense de nos intérêts, que la partie adverse ne sache finalement pas s'il est applicable. »* Cet exercice d'équilibriste auquel l'ancien haut fonctionnaire, aujourd'hui *managing partner* d'un fonds d'investissement, traduit le pragmatisme dont la puissance publique doit faire preuve dans la défense des intérêts nationaux.

Si la conception des décisions prises au sein de l'Etat doit être questionnée, il ne faut pas pour autant réduire la décision publique à sa seule dimension ministérielle. La réussite du but à atteindre, qui est de défendre nos intérêts stratégiques, justifie pleinement aujourd'hui la mobilisation des acteurs publics et privés.

Bâtir une entreprise France

La gouvernance de l'entreprise, considérée dans son ensemble, doit être interrogée, au regard notamment de la transparence de ses procédures. Le conseil d'administration d'ALSTOM a en effet pu vendre la branche ENERGIE du groupe à GENERAL ELECTRIC (soit 70% du chiffre d'affaires du groupe), sans même qu'une procédure d'OPA (offre publique d'achat), permette une mise en concurrence. De surcroît, Eric Dénécé note que *« le diagnostic présenté par la direction d'Alstom et par General Electric le 29 avril (2014), outre le fait de n'avoir pas fait l'objet d'un examen contradictoire, n'était partagé ni par les cadres ni par l'ensemble du personnel de la société »*. Cette vente « privée » a de quoi surprendre, surtout lorsqu'elle est mise en regard d'autres offres, notamment celles de MITSUBISHI et SIEMENS, qui, bien que constituant des alternatives crédibles, n'ont pas l'objet d'une analyse approfondie.

L'autorité des marchés financiers (AMF) a examiné les conditions de cette vente. Selon son règlement général, lorsqu'une entreprise envisage de céder le principal de ses actifs, l'actionnaire de contrôle doit alors déposer une offre de retrait sur le groupe restant pour donner une porte de sortie

aux actionnaires minoritaires. Le groupe Bouygues, en détenant 29,4 % d'actions dans le capital d'ALSTOM, peut-il être considéré comme étant un actionnaire de contrôle ? L'état actuel du droit n'apporte pas de réponse à cette question; c'est donc à la technique du faisceau d'indices qu'il faut recourir pour se prononcer sur la qualité d'actionnaire de contrôle, particulièrement lorsque cet actionnaire détient moins de 40 % du capital¹⁴. Une réflexion de fond a été entreprise par l'AMF et un groupe de travail dédié a été mis en place pour repenser les règles de la gouvernance, sans que des changements majeurs ne soient toutefois perceptibles.

L'Etat doit être le fédérateur des intérêts de l'entreprise France¹⁵. Lorsqu'ALSTOM doit défendre ses intérêts, ce n'est pas à l'Etat tutélaire qu'il s'adresse, mais bien un relais qu'il cherche auprès d'une instance qui lui est supérieure, non par son positionnement hiérarchique, mais par sa puissance de rayonnement. Tel est en effet le sens du concept d'*échelon supérieur* employé dans la MéDO (méthode de décision opérationnelle); il ne faut pas y voir le chef, mais le cadre dans lequel s'inscrit l'action.

Bernard Carayon, dans son rapport d'information¹⁶, appelle de ses vœux la mise en place d'une stratégie économique nationale reposant sur les enjeux militaires, économiques et la lutte contre les nouvelles menaces.

La création d'un Conseil de sécurité économique permettrait de définir le périmètre stratégique de l'économie française. Faute d'y avoir pensé dès le début des années 2000, au moment où les technologies de l'information et de la communication émergeaient, la France a été contrainte de désigner dans l'urgence des cibles d'intérêt, afin de protéger dans la précipitation tout ce qui pouvait la menacer. C'est le sens du décret Montebourg du 16 mai 2014 qui énumère un certain nombre de secteurs où l'Etat se réserve le droit d'utiliser des moyens qui sortent du cadre courant.

Toutefois, la suggestion de Bernard Carayon de disposer de fonds d'investissements publics et privés semble avoir plus rapidement trouvé un écho. L'arrivée dans le paysage de BPIFRANCE, puis la fusion des dispositifs de soutien à l'export sous l'égide de BUSINESS FRANCE, donnent une réalité au concept d'Etat pourvoyeur de moyens.

Pour être compétitif, il faut d'abord accepter le conflit, donc assumer la dialectique des volontés.

¹⁴ Frédéric Grillier, avocat associé chez Herbert Smith Freehills, cité par DUMAS (A.), *Bouygues et la communication, deux sujets à surveiller par l'AMF dans le rachat d'Alstom*, Usine Nouvelle, 29 avril 2014

¹⁵ QUATREPOINT (J.M.), *Alstom, scandale d'Etat*, 2015

¹⁶ CARAYON (B.), *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, 2003

Assumer la dialectique des volontés

L'ancien ministre Arnaud Montebourg affirme¹⁷ « *je pense qu'aucun d'entre eux (Manuel Valls et François Hollande) n'avaient le désir d'affronter les Américains pour des affaires géopolitiques et géostratégiques* ». A contrario, outre-Rhin, Peter Altmaier pose pour l'Etat une « obligation d'agir » dans la conduite des affaires industrielles. Cette appétence pour l'engagement d'un côté et la frilosité de l'autre reflète des différences culturelles profondes entre l'Allemagne et la France. Confrontée au défi de la réunification, l'Allemagne a dû se battre et consentir des sacrifices pour inverser le rapport de forces économique, qui lui était nettement défavorable au début des années 90. Lovée dans le confort et pétrie de certitudes, la France a préféré faire l'économie d'un débat sur l'état réel de ses forces.

Loin d'être réduite à une confrontation uniquement axée sur la puissance des moyens, la guerre reste ce qu'elle a toujours été, une dialectique des volontés.

Dans les phases d'analyse et de synthèse, le décideur doit identifier le centre de gravité de l'adversaire, c'est à dire le point de bascule de la décision, généralement assimilable à une vulnérabilité critique. Le chef doit en déduire le point d'application de son effort. Assurément, la stratégie américaine consiste à étendre la sphère d'influence de ses propres intérêts, s'appuyant sur un ajustement fin (pour reprendre l'allégorie monétaire du *fine tuning*) des instruments de politique publique, par la convergence des efforts. La confrontation des modes d'action, dans une logique de comparaison puis de confrontation des options souhaitables et réalisables, aboutit à la sélection dialectiquement rationnelle du meilleur moyen pour atteindre l'effet majeur. Cette phase permet également au décideur d'imaginer les modes d'actions de l'ennemi.

En France, il est frappant de constater l'absence de débat préalable à la disparition d'un géant industriel national. La stratégie américaine était-elle à ce point peu perceptible qu'elle n'a pas suscité l'intérêt des observateurs?

Certes, le secret des affaires commerciales, qui est d'usage, explique sans doute pour partie le silence politique et médiatique. Pourtant, les spécialistes du renseignement, comme Eric Dénécé¹⁸, pointent une forme de naïveté à ne pas avoir vu le « racket américain », magistralement mis en œuvre par le *Department of Justice* (DoJ). Ce vide est d'autant plus surprenant que le patriotisme judiciaire américain est bien documenté, le DoJ ne faisant pas mystère de sa volonté de défendre les entreprises américaines, tranchant ainsi avec notre vision égalitariste de la justice. Le process de MéDO (méthode de décision opérationnelle) pose, dès la première ligne, la tonalité offensive du

¹⁷ audition du 13 décembre 2017 devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale

¹⁸ DENECE (E.), VARENNE (L.), *Racket américain et démission d'Etat, le dessous des cartes du rachat d'Alstom par General Electric*, 2014

patriotisme judiciaire américain; nier cette réalité est une naïveté coupable¹⁹. La méthode de décision opérationnelle jette un regard lucide sur la réalité. Sommé d'agir et confronté au danger, le chef militaire ne peut se permettre de mensonge, surtout vis-à-vis de lui-même.

Nous devons aujourd'hui regarder la réalité en face. L'intelligence économique n'est pas dans notre culture nationale. Aucune explication rationnelle à cette lacune, simplement quelques hypothèses qui peuvent être formulées. Notre idéal patriotique est forgé sur le mythe chevaleresque du duel, de l'affrontement prétendument viril. Il ignore et même méprise la feinte, considérée comme un moyen moins noble de parvenir à ses fins. Le combat économique est donc par nature asymétrique, puisque la France refuse de se doter des mêmes moyens que ses concurrents.

Le cas ALSTOM illustre ce déséquilibre des forces. Mais les différences culturelles ne sont pas seules à expliquer notre hésitation à affronter l'adversaire sur le terrain économique. Il faut certainement y voir un évitement de la confrontation²⁰, une peur de ne pas être la hauteur, faute de disposer de moyens adéquats. Pierre Manent évoque largement, dans ses écrits²¹, cette réticence des nations contemporaines à utiliser la force, alors même qu'elles se sont construites sur la domination.

L'Etat n'ignorait pas la volonté américaine²² mais, faute d'avoir établi une stratégie claire, en amont, sur la défense des intérêts stratégiques nationaux, n'a pas pu, au moment de l'offensive commerciale révélée le 23 avril 2014, agir de concert avec les entreprises privées. Peut-être, cette surprise eût été moins forte si nous avions vraiment voulu voir ce que les Américains préparaient...

Les Etats-Unis ne « tirent pas les dividendes de la paix »

Les années qui suivent la fin de la guerre froide vont être dignement célébrées par les Occidentaux. Soulagés de savoir que les chars russes ne rouleraient pas sur l'hexagone, les Français se mettent à croire que les conflits, du moins ceux de grand intensité, sont derrière eux. La pensée de Fukuyama²³ est à ce point destructrice qu'elle aveugle les Occidentaux sur l'état réel du monde. Pour la plupart des pays dans le monde, la fin de l'histoire est un conte de fée...confrontés à la misère, plongés dans la réalité des combats, d'autres profitent de la torpeur occidentale pour

¹⁹ « La naïveté en général est mortelle dans les jeux de rôles entre les Etats » (Alain Juillet, cité par <http://lcp.fr/emissions/droit-de-suite/283004-alstom-une-affaire-detat>)

²⁰ cet évitement de la violence dans nos sociétés est un trait des plus des démocraties occidentales contemporaines,

²¹ notamment MANENT (P.), *La raison des nations*, Gallimard, 2006

²² le 23 octobre 2012, l'APE commande un rapport au cabinet A.T. Kearney pour évaluer les « avantages et inconvénients d'un changement d'actionnaire », cité par <http://fdgpierrebe.over-blog.com/2018/04/macron-et-l-alstom-besoin-de-la-verite.html>

²³ FUKUYAMA (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992

réarmer. Les Américains, loin de « tirer les dividendes de la paix », forgent les armes d'une nouvelle guerre, celle du renseignement²⁴.

Sous l'impulsion de Georges Bush père (1988-1992), la première étape consiste à préserver la liberté d'action des Etats-Unis par la maîtrise des technologies, paradigme émergent du combat en ce début des années 90 : tel est le but assigné à l'*Information Security Oversight Office (ISOO)*.

La manœuvre initiale vise à convaincre les experts d'apporter leur contribution à la guerre économique. L'administration américaine voit dans la communauté scientifique un facteur clé de succès. Le *National Industry Security Program (NISIP)* fut mis en place, afin de sensibiliser la communauté scientifique à la protection de l'information. La désignation de ce facteur clé, comme condition décisive, c'est à dire indispensable à la création ou au maintien de notre liberté d'action ou à la réalisation des objectifs assignés²⁵, joue un rôle déterminant dans la mobilisation des efforts.

La manœuvre future préserve le potentiel d'innovation et de développement de l'économie américaine en protégeant les petites et moyennes entreprises des effets d'une concurrence généralisée qui pourrait leur être fatale. C'est l'affaire du *Small Business Act*. En contrepartie de cette protection, les entreprises doivent être loyales à la politique du gouvernement : la loi *Helms-Burton* de 1996 empêche les entreprises américaines et étrangères de commercer avec Cuba, de même que la loi d'*Amat-Kennedy* régule les relations des multinationales avec l'Iran et la Lybie. De surcroît, la stratégie de moralisation de la vie publique assure à la manœuvre future une grande stabilité dans le temps, en la rendant incontestable, et même indispensable aux yeux d'une opinion publique en quête permanente de transparence.

A la lumière de ces développements, le cas ALSTOM passe de l'échiquier concurrentiel à l'échiquier géoéconomique²⁶ : ce n'est pas l'affrontement de deux firmes mais bien de deux puissances auquel nous assistons. Le principe d'extraterritorialité des lois donne aux Etats-Unis les moyens de combattre, au-delà des seules limites du territoire national.

L'Europe reste aveuglée par le respect idéologique des règles de la concurrence

L'application d'une législation nationale hors des frontières de l'Etat considéré peut surprendre. Contraire, si ce n'est aux règles, tout du moins aux usages du droit international,

²⁴ Les développements qui suivent reprennent DELBECQUE (E.) et GIQUEAUX (F.), *Introduction à la sécurité économique*, UPPR, 2017, p.52 et s.

²⁵ Définition contenue dans la publication interarmées (PIA) 5(B) n°152/DEF/CICDE/NP du 26 juin 2014

²⁶ reprenant la distinction opérée par Christian HARBULOT des 3 échiquiers qui permettent de mieux appréhender la notion de guerre économique, cité par DELBECQUE (E.), *L'intelligence économique*, PUF, 2015, p.40

l'extraterritorialité n'en constitue pas moins un pilier de la stratégie commerciale américaine. Cette stratégie, parfaitement assumée, interroge et inquiète, à juste titre, la représentation nationale française²⁷. Loin de se limiter à la politique commerciale, cet empiètement sur le droit international emporte des conséquences sur la diplomatie française, et remet donc en cause notre capacité à faire des choix de manière autonome. Comme le note le sénateur Philippe Bonnacarrère²⁸, « *À l'heure d'une aspiration croissante à un exercice légitime de son autonomie et de sa souveraineté, l'Union européenne doit exploiter toutes les options possibles pour enrayer l'impact de ces décisions* ».

Assumer le conflit, c'est déjà se donner les moyens d'étudier l'adversaire. Comme le rappelle Jean-Philippe Debleds²⁹, notre manière d'étudier l'ennemi remonte à Napoléon. En la matière, deux écoles s'affrontent : l'école des « possibilités » et l'école des « intentions ». La distinction s'opère sur la probabilité de l'attaque. Dans la version française, celle des possibilités, le spectre est large et tout facteur susceptible de s'opposer à la mission amie sera étudié dans le paragraphe ennemi. A contrario, l'armée allemande, notamment pendant la seconde guerre mondiale, étudie la manœuvre la plus probable. Or la probabilité d'un débarquement sur les plages de Normandie, plus compliquées d'accès et plus éloignées du rivage britannique, était beaucoup moins probable qu'un débarquement sur les plages du Nord, ce qu'avaient bien identifié les Alliés. L'opération Fortitude a savamment entretenu cet aveuglement, confortant l'ennemi allemand dans sa certitude d'une probabilité élevée d'un débarquement dans le Nord de la France.

Devinant que la guerre économique allait prendre un nouvel élan avec l'internationalisation des échanges, la Justice américaine « *refuse tout effet absoluire aux prohibitions étrangères* », depuis une position constante prise par la Cour Suprême américaine en 1958³⁰. Ce bouclier juridique rend inopérantes les sanctions que pourraient prendre des puissances étrangères à l'encontre des Etats-Unis.

D'autres voies de riposte existent. C'est bien le rôle du politique de recentrer les débats sur des enjeux globaux, loin des questions partisans. Une action diplomatique est toujours possible pour débloquer un dossier délicat. Encore faut-il que des relations constructives et durables soient entretenues avec les interlocuteurs, ce qui suppose de dialoguer avec un panel élargi d'acteurs et d'entretenir une vaste palette d'options.

Nous ne pouvons plus faire l'économie d'une réflexion sur le positionnement stratégique de l'Europe, et derrière elle de la France dans le monde. La redéfinition du positionnement stratégique passe assurément par la réindustrialisation du pays.

L'aide à la réindustrialisation est articulée autour d'un double objectif : soutenir des projets fortement capitalistiques et structurants pour les territoires, ainsi qu'accompagner les PME.

²⁷ BERGER (K.), LELLOUCHE (P.), rapport d'information Assemblée nationale n° 4082 du 5 octobre 2016

²⁸ rapport n°17, enregistré à la présidence du Sénat le 4 octobre 2018

²⁹ note de l'Institut Stratégie http://www.institut-strategie.fr/strat_053_DEBLEDSGOL.html#Note1

³⁰ Rogers 357 U.S 187

En assumant la dialectique des volontés, nous dressons le constat que la Chine est un adversaire certain, et l'Amérique, un challenger redoutable. Lucide et persévérante dans l'effort, l'Allemagne a bien compris que l'entreprise de capitalisation n'était pas gagnée par avance. Un certain dirigisme est nécessaire pour redresser l'économie; mais le mot fait peur. Diriger, c'est prendre des responsabilités, ce qui n'est pas vraiment dans l'air du temps.

Ce volontarisme politique emprunte les traits de la figure du chef.

La figure du chef

Etre chef, c'est avant tout assumer ses responsabilités. Jean-Michel Quatrepoint confie à la représentation nationale : « *Je suis très frappé de trouver chez ALSTOM des gens aussi compétents, qui aiment autant leur métier. Ces gens disent qu'ils ne sont plus dirigés. Ils veulent un chef, une stratégie et des moyens pour faire du bel ouvrage. C'est à l'État de définir une stratégie, en lien avec les acteurs économiques ; mais encore faut-il le vouloir.*³¹ »

La dimension humaine est bien souvent la grande absente des raisonnements économiques. A l'opposé de cette image, Nicolas Dufourcq insiste sur le rôle clé joué par le représentant de l'Etat dans les conseils d'administration. Le directeur général de BPI FRANCE relativise l'importance du pourcentage détenu par l'Etat dans le capital d'une entreprise au regard de l'implication réelle des administrateurs dans la gestion d'une entité : « il n'est pas nécessaire d'avoir une minorité de blocage » puisqu'« avec seulement 5 %, il est possible de faire déjà beaucoup de choses en jouant de l'effet de levier »³².

Qu'ils soient salariés ou actionnaires, les hommes sont le facteur clé de la réussite. Par leur singularité, ils marquent une dimension indépassable de l'action humaine. L'homme est au fondement de la méthode militaire décisionnelle.

Affirmer une position

Parler d'une unique méthode militaire de prise de décision ne va pas de soi. D'abord, parce qu'elle n'existe pas à proprement parler; l'armée française ne dispose pas d'une seule et unique méthode, mais bien de plusieurs qui varient autant que les milieux sur lesquels elle s'applique (terre, air, mer). La relativité géographique ne s'arrête pas là puisque les cultures nationales influencent grandement la prise de décision. Les Etats-Unis, convaincus d'emporter in fine la victoire sur le terrain, n'évaluent pas le rapport de forces, qui dans leur esprit basculera tôt ou tard en leur faveur.

En dépit de cette diversité, il est un trait commun des méthodes militaires qui est d'obliger le chef à prendre position. Dans la MéDO, la phase d'analyse et de synthèse s'achève par la

³¹ rapport MARLEIX (O.), KASBARIAN (G.) fait au nom de la commission d'enquête chargée « d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé »

³² A l'inverse, David Azéma, ancien directeur général de l'agence des participations de l'Etat (APE), estime qu'« il ne faut pas surestimer le pouvoir d'un actionnaire détenant 15 % d'une entreprise, avec deux ou trois administrateurs sur douze au sein du conseil d'administration : il aura accès à l'information, mais pas le pouvoir ».

détermination de l'effet majeur. Exprimé en termes simples et précis, il doit synthétiser les conclusions de l'analyse, guider l'élaboration de la manœuvre et permettre aux subordonnés de s'imprégner des conditions du succès. Il est le point culminant de la manœuvre tactique, le moment-clé que le chef identifie pour prendre l'initiative et emporter la décision. Pour le général Yakovleff³³, l'intérêt méthodologique dans la désignation d'un effet majeur est d'obliger le chef à décider du moment de « rupture » dans le combat : il faut successivement casser la séquence ennemie, puis imposer la séquence amie.

Pour analyser en quoi la méthode de décision opérationnelle, prise dans son acception la plus large, peut s'appliquer à la décision publique, il faut puiser aux origines de la MéDO (méthode de décision opérationnelle). La MéDO est une méthode mise au point par l'armée française pour donner au chef militaire un cadre de raisonnement clair et efficace. Elle reprend la méthode de raisonnement tactique (MRT), dont l'ébauche intellectuelle remonte aux années 1870 pour guider la prise de décision du chef au combat³⁴.

Arrêtons-nous un instant sur l'originalité de la pensée militaire française. Nous prendrons comme point d'appui de notre démonstration le concept d'« idée maîtresse ». Dans un travail de recherche parfaitement documenté, Claire Oger explique la différence fondamentale entre, d'une part, la problématique, exercice traditionnel des méthodes scolaires et universitaires, et, d'autre part, l'idée maîtresse, qui tranche avec le doute cartésien, et impose au chef militaire de défendre une idée, puis de la démontrer avec rigueur. La problématique interroge quand l'idée maîtresse affirme. Cette nuance traduit la nécessité pour le chef d'adopter une position, de prendre parti, de s'engager.

Ce sens de l'engagement, qui est aussi au cœur de la vocation militaire, est un jalon essentiel dans la prise de décision du chef.

Sur le plan du raisonnement, cette idée maîtresse se décline tactiquement en un effet majeur, défini comme le point culminant de la manœuvre, le moment-clé que le chef identifie pour prendre l'initiative et emporter la décision. Pour produire un effet, qualifié de majeur, le décideur doit avoir une idée précise de ce qu'il veut.

L'idée maîtresse du projet national doit être de préserver notre autonomie en gardant le contrôle sur les intérêts jugés stratégiques.

Alors que la loi du 26 juillet 1968 prévoit une peine de six mois d'emprisonnement et 18 000€ d'amende pour communication de documents ou renseignements « *tendant à la constitution*

³³ YAKOVLEFF(M.), *Tactique théorique*, Economica, 3^e édition, 2016

³⁴ OGER (C.), *Le façonnage des élites de la République*, Presses de la FNSP, 2008

de preuves en vue de procédures judiciaires ou administratives étrangères », la France ne compte qu'une seule condamnation sur ce fondement (condamnation prononcée en 2007)³⁵.

Choisir pour agir

Dans la MÉDO, deux décisions majeures sont prises : le choix de l'effet majeur à la fin de la première phase, dite d'analyse et de synthèse, et le choix du mode d'action, qui découle de la manœuvre élaborée dans la deuxième phase; l'intention du chef étant le produit final de cette méthode de réflexion. L'effet majeur répond à la question : *qu'est-ce je veux faire?* ; le mode d'action : *comment vais-je le faire?*

Choisir, c'est avant tout sélectionner les parties prenantes, donc les investisseurs susceptibles d'apporter leur fonds dans nos entreprises. Les investissements directs à l'étranger (IDE) ont été introduits en 2001 dans le code monétaire et financier³⁶; ils ont pris depuis une importance croissante dans le financement de l'économie, à la faveur d'une internationalisation croissante des économies.

Selon l'OCDE, en 2019, la moitié des acquisitions étrangères dans le monde seront soumises, totalement ou partiellement, à un contrôle national, quand à peine 1/5 d'entre elles l'étaient en 2011³⁷. Sur la même période, le volume total d'investissements étrangers est passé de 5.000 milliards de dollars, à près de 32.000 milliards. Autant dire qu'il ne viendrait plus à l'idée d'un Etat dans le monde de ne pas contrôler les acquisitions venant de partenaires étrangers.

Sous l'impulsion de la nouvelle législature, la France a élargi³⁸, sous condition de seuils, l'assiette de contrôle des acquisitions étrangères aux nouvelles technologies, la cybersécurité, l'intelligence artificielle, la robotique, la fabrication additive et les semi-conducteurs. Contrôler certes, mais aussi accompagner : le volet « excellence industrielle » du dispositif d'Aide à la Réindustrialisation (ARI), géré par le ministère en charge de l'Industrie, en partenariat avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), vise plus particulièrement les projets d'investissements étrangers en France. Sous la double condition d'investir 5 millions d'euros et créer 25 emplois, une aide (plafonnée à 2 millions d'euros par projet) est versée à l'investisseur étranger.

L'agence BUSINESSFRANCE, qui fusionne depuis 2015 les compétences d'UBIFRANCE et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), accompagne les investisseurs étrangers dans leur installation et leur développement.

³⁵ arrêt *Executive Life*, Cass. Crim. 12 décembre 2007, n°07-83.228

³⁶ Article L. 151-3

³⁷ DRIF (A.), *Face aux acquéreurs étrangers, les Etats musclent leur stratégie de défense*, article paru dans *Les Echos*, jeudi 6 décembre 2018

³⁸ Décret n°2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=B23A32751DFBAFA4D400F5D6B2E453CF.tp1gfr32s_2?cidTexte=JORFTEXT000037674063&dateTexte=29990101

A l'horizon 2020, la Commission européenne devrait être en mesure de coordonner un réseaux d'échanges d'informations concernant les investisseurs étrangers. Elle pourrait disposer d'un droit d'information des Etats membres lorsqu'un tiers d'entre eux manifestent des signes d'inquiétude. Cette procédure permettrait de mettre en lumière des investissements souvent confidentiels.

Choisir son terrain

La détermination du cadre espace-temps participe du cadre général de l'action.

Le programme « Made in China 2025 » porte une ambition territoriale forte, particulièrement sur le sol européen, en visant par exemple l'acquisition des robots allemands Kuka par le chinois *Midea*. Pour l'heure, seuls 14 des 28 Etats membres de l'Union disposent de mécanismes nationaux de surveillance des investissements étrangers. Mais la solidarité entre Etats membre se renforce. Une réunion des « amis de l'industrie » en décembre 2018³⁹, réunissant vingt ministres de l'Economie de l'UE a conclu à la rédaction d'une déclaration commune appelant à « identifier des pistes d'évolution des règles antitrust pour mieux prendre en compte les marchés internationaux dans l'analyse des fusions ». Cette réunion a également posé l'objectif d'une publication, par la Commission européenne, pour la fin de l'année 2019 d'une stratégie industrielle « ambitieuse », fondée sur des objectifs politiques prioritaires qui devront être atteints d'ici 2030. Le raisonnement en chaînes de valeur, qui préside aux réflexions du Club, est un moyen efficace de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne par l'identification des leviers les plus porteurs pour servir cette stratégie.

Mais cette prégnance de la menace chinoise dans l'espace européen n'est pas admise par tous en Europe. Pour la Commission en effet : « *il n'y a aucune perspective d'entrée des Chinois en Europe dans un avenir prévisible*. Cette analyse, optimiste, n'est pas partagée par tous. Le chinois CRRC est le produit de la fusion de deux leaders nationaux : il est le premier producteur mondial de rames, présent dans 104 pays; Il a remporté des marchés de rames de métro à Boston et à Chicago⁴⁰, ce qui témoigne de sa capacité à percer le marché américain, pourtant réputé imprenable. Pourquoi CRRC s'arrêterait-il aux portes de l'Europe?

Deux enseignements peuvent être tirés de ce constat.

D'une part, le marché ne peut être abordé sous la seule considération de sa configuration actuelle. Ses potentialités futures doivent être au moins autant étudiées au titre de l'anticipation stratégique.

³⁹ réunion du 18 décembre 2018.

⁴⁰ DELANGLANDE (S.), *L'inexorable montée du péril industriel chinois*, article paru dans *Les Echos*, mercredi 27 février 2019

Les limites du cadre spatial dans les segments de la banque, de l'aviation et des chemins de fer ne peuvent s'arrêter au seul territoire européen.

Sur un autre plan, les Etats doivent garder à leur niveau la maîtrise des choix, ce qui suppose de dépasser les blocages posés par la Commission européenne. Il faut envisager un mécanisme permettant au Conseil de statuer en lieu et place de la Commission européenne en autorisant une fusion pour motifs d'intérêts généraux (emploi, santé publique, sécurité). Les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont récemment dotés d'outils similaires.

Dans les phases d'analyse et de synthèse, le décideur doit identifier le centre de gravité de l'adversaire, c'est à dire le point de bascule de la décision, généralement assimilable à une vulnérabilité critique. Le chef doit en déduire le point d'application de son effort.

Assurément, la stratégie américaine consiste à étendre la sphère d'influence de ses propres intérêts, s'appuyant sur un ajustement fin (pour reprendre l'allégorie monétaire du *fine tuning*) des instruments de politique publique. La confrontation des modes d'action, dans une logique de *benchmark* des options souhaitables et réalisables, aboutit à la sélection dialectiquement rationnelle du meilleur moyen pour atteindre l'effet majeur.

Faire confiance : initiative et autonomie

La MéDO laisse une large initiative aux échelons subordonnés pour remplir la mission. Elle s'inspire en cela du concept de *mission command*⁴¹, qui facilite l'initiative à tous les échelons du commandement, notamment les échelons subordonnés dont la capacité de jugement, de discrimination, d'évaluation des situations doit permettre une juste saisie des opportunités. La cohérence d'ensemble de cette architecture intellectuelle est assurée par l'*intention du chef*.

Ce système, largement décentralisateur, inspiré du principe de subsidiarité, repose sur la confiance qu'entretiennent entre eux les hommes et les femmes. Il faut donc bien se connaître, mais aussi s'assurer que la décision qui sera prise par un autre échelon respectera des critères communs pour l'ensemble des acteurs. L'unicité de la méthode, et son appropriation par tous, facilite une compréhension identique des enjeux, sans pour autant altérer l'appréciation personnelle des situations. La méthode de décision opérationnelle encourage l'initiative et développe l'innovation. Les échanges contradictoires qui ponctuent le raisonnement, et donnent lieu à la fin de la première phase à un large échange avec l'autorité marquent une tolérance pour l'erreur, voire une bienveillance du supérieur qui doit, a minima, admettre une perception différente de la sienne. Cette ouverture d'esprit est le fruit d'une pédagogie particulière qui vise à accroître les capacités cognitives de l'homme. En somme, croire en l'homme plus qu'en la machine.

⁴¹ SHAMIR (E.), *The Pursuit of Mission Command in the US, British and Israeli Armies*, Stanford Security Studies, 2011.

Cet humanisme fondamental distingue la vision française de la méthode américaine⁴² qui a longtemps vu l'avenir de la guerre dans la technologisation du combat. Les conflits récents, notamment la seconde intervention en Irak, ont replacé l'homme au coeur du sujet, accédant la thèse clausewitzienne de la guerre vue comme une dialectique des volontés.

Aussi rigoureuse que puisse être la méthode de décision opérationnelle, elle reste irréductiblement liée à la dimension humaine. Cette empreinte de l'homme dans la méthode marque le discernement, indispensable à la prise de décision, qui distingue la lettre de l'esprit.

⁴²HEMEZ (R.), *Le « mission command » de la théorie aux pratiques*, cité par Hunfington Post, 4 septembre 2015

La lettre et l'esprit

Distinguer l'esprit de la lettre, c'est faire preuve de discernement, comprendre que le monde ne se résume pas à un affrontement entre de réalités bien tranchées. Par une analyse poussée, la méthode de décision opérationnelle, distingue l'esprit de la lettre, en faisant triompher un raisonnement rigoureux sur des jugements évidents mais sans fondements. Elle opère une distinction entre le respect littéral du texte et son interprétation. Le chef doit se poser deux questions:

Pourquoi ai-je reçu cette mission ? (l'esprit) Il s'agit en fait de déduire en quoi l'action envisagée au niveau considéré est nécessaire à la réussite de celle de l'échelon supérieur en se situant par rapport à son effet majeur et à la mission de nos voisins, en quoi elle peut être décisive et comment elle doit s'inscrire dans celle-ci. Cette étape permet de déterminer où se situe l'effort.

Que dois-je faire ? (la lettre) La lettre de la mission permet, à partir de l'inventaire des effets à obtenir dans l'espace et dans le temps, sur l'adversaire, le milieu, l'environnement, de les regrouper par thèmes et de décomposer la mission en tâches à réaliser, spécifiées (tâches explicitement notifiées dans les ordres de l'échelon supérieur) et induites (tâches implicites, non explicitement notifiées dans les ordres mais déduites de l'analyse de la mission reçue). Elle permet de dégager les contraintes et les impératifs qui s'imposent au chef et d'évaluer sa marge d'initiative.

Une contrainte est une donnée objective de toute nature qui est imposée et constituant de ce fait une entrave à la liberté d'action du chef. Ce caractère de prescription différencie la contrainte de l'impératif qui est une mesure à prendre, jugée indispensable pour la réussite de la manœuvre. Le chef désigne un impératif car il le juge essentiel à la réalisation de la mission.

Les effets à obtenir découlent, presque naturellement, de cette liste de contraintes et d'impératifs.

Mais cette distinction entre ce qui s'impose et ce qu'il choisit n'est paradoxalement pas toujours aisée à opérer. La politique européenne de la concurrence est-elle une contrainte qui s'impose à la France en ce sens que le gouvernement ne peut qu'infléchir, à la marge, ce qui relève d'une compétence exclusive de l'Union ? Ou bien est-ce un impératif que la France s'est fixé pour conduire sa politique économique à une échelle plus large?

Avec qui et contre qui?

Cette étape est tout aussi structurante en politique que dans le domaine militaire. Si Carl Schmitt pouvait dire à bon droit que la politique se définit en relation à un ennemi, il faut aussi admettre que ce rapport à l'ennemi est une étape incontournable de l'engagement militaire.

L'adversité donne les moyens à notre système de défense d'être autonome et résilient dans la durée, tout en sachant jouer des complémentarités, à l'échelle européenne notamment; l'Europe est l'échelle pertinente de mise en cohérence des politiques publiques. Seule l'union des volontés nationales en Europe est capable d'offrir à la puissance américaine le contrepoids qu'elle réclame, parfois malgré elle. L'utopie d'une conception nationale a vécu et cède le pas à une conception plus englobante de la chose publique. La France seule ne peut pas répondre à l'impérialisme américain; d'ailleurs le voudrait-elle qu'elle n'en aurait pas les moyens, ni économiques, ni juridiques. Peut-on sérieusement envisager une stratégie économique nationale, coupée de nos principaux partenaires commerciaux?

Il faut reconnaître à la Commission européenne sa pugnacité dans la remise en cause des monopoles établis par *Microsoft* ou *Google*. Las, sa décision en date du 5 février 2019 de rejeter la fusion entre ALSTOM et SIEMENS, envoie un très mauvais signal sur la volonté de combattre des Européens : en convoquant la référence à une concurrence pure et parfaite, éminemment théorique, mais réservée aux seuls érudits des manuels d'économie, la Commission semble ignorer le paradigme réaliste de la guerre économique. Cette vision théorique est un frein à la compétitivité car elle prive de facto l'Europe d'un industriel puissant, capable d'affronter ses concurrents mondiaux. Les industriels européens s'en trouvent découragés. Empreintes d'incompréhensions mutuelles et de défiance, les discussions entre ALSTOM et SIEMENS ont été jalonnées de difficultés. Les différences culturelles, de part et d'autre du Rhin, sont profondes et puisent leurs racines dans l'histoire.

Avec quoi et contre quoi ?

Établir des modes d'action, pour l'ami (MA) et pour l'ennemi (ME), consiste à prévoir, à l'issue d'une analyse comparative des possibilités, la façon de combiner l'emploi des forces et des capacités dans le temps et dans l'espace pour exécuter tout ou partie d'un rôle ou d'une mission afin de réaliser les effets attendus par l'échelon supérieur. Le mode d'action rend compte de la complexité inhérente à l'action en synthétisant, lors de son élaboration, plusieurs caractéristiques.

En 1977⁴³, la pensée militaire française introduit la notion de modes d'action différenciés, par analogie avec les plans orthogonaux de l'industrie, dont le but est de tester le maximum de paramètres par un minimum d'expériences.

Pour les Américains, les modes d'action rejetés par le chef à l'issue du *decision brief* font malgré tout l'objet d'une planification au cas où ils serviraient.

⁴³ Méthode de Raisonnement Tactique, version 1977, dite « MRT 77 »

Les Canadiens utilisent une méthode semblable, mais donnent moins d'importance au rapport de forces et les modes d'action (« ami » ou « ennemi ») sont toujours étudiés séquentiellement, en commençant par celui, de l'ami ou de l'ennemi, qui a l'initiative.

Chez les Allemands, trois nuances sont introduites:

- les étapes de la phase d'analyse sont abordées dans un ordre différent (étude de la mission, désignation de l'ami et de l'ennemi, analyse de l'environnement, évaluation du rapport de forces);
- ils utilisent la notion d'effort principal, qui contraste avec le concept très français d'effet majeur);
- ils étudient plusieurs modes d'action ami mais ne prennent en compte que le Mode d'action ennemi le plus probable.

L'appréciation tactique belge est un compromis entre la méthode française d'après-guerre et celle de la Bundeswehr : les modes d'action dits « ami » sont déduits de la liberté d'action et tous les modes d'action « ennemi » possibles sont étudiés, suivant un ordre décroissant de probabilité.

Flanc-garder

Si la France sait lancer des initiatives intéressantes (FrenchTech), elle doit encore apprendre à protéger ses champions nationaux par la constitution d'un écosystème favorable. La constitution d'un fonds de garantie, capable d'injecter des liquidités, est un puissant moyen de solvabiliser les groupes en cas de défaillance; en l'espèce, cette solution aurait soustrait ALSTOM à la menace d'insolvabilité sur laquelle le *DoJ* a joué en imposant une amende de 772 millions de dollars⁴⁴. Cette aide temporaire éviterait à l'Etat de s'engager trop fortement (la prise de participation au capital est jugée peu crédible), en faisant jouer un mécanisme de garantie ponctuelle. Ce mécanisme pourrait être piloté par une agence, dont les attributions seraient étendues à la négociation des délais de paiement avec les firmes ou institutions étrangères.

Concentrer dans une même main les capacités de paiement, de garantie, mais aussi de négociation.

La pratique des agences, répandue, constitue un bon moyen de ne pas laisser l'Etat en première ligne. Traiter par le biais d'un tiers, moins exposé mais tout aussi compétent, propose une intermédiation intéressante pour désamorcer les tensions. De surcroît, les agences américaines (*Securities and Exchange Commission* par exemple) sont rémunérées par les fonds perçus directement de leurs enquêtes, ce qui constitue un puissant moyen de motiver les troupes dans leur travail. En France, le principe d'universalité budgétaire suppose qu'une recette ne peut être attribuée à un organisme particulier, en dehors de possibilités limitativement énumérées. L'attribution de produits, prévue par l'article 17 de la LOLF, autorise l'affectation de recettes aux services concernés. Ce serait une réforme d'ampleur que de flécher les crédits vers les entités administratives chargées de les collecter, afin de responsabiliser davantage les agents publics, mais

⁴⁴ Le montant de 772 millions \$ aurait représenté plus de la moitié de la trésorerie de l'entreprise (1,5 milliard\$ en mars 2015)

aussi d'enclencher une dynamique budgétaire vertueuse. L'AFA (agence française anti-corruption) pourrait être attributaire de recettes provenant du paiement d'amendes payées par des entreprises condamnées pour faits de corruption.

La loi dite SAPIN II a incontestablement constitué un progrès dans la protection des intérêts français. Il est désormais de son devoir d'assurer une pleine effectivité juridique aux dispositions contenues dans la loi de blocage de 1968 en exerçant un contrôle systématique sur les informations transmises dans le cadre des procédures de mentoring des données, notamment prévues sur le fondement du *Deffered Prosecution Agreement* (DPA), une des procédures transactionnelles du FCPA. Un rôle de veille stratégique lui est également dédié afin d'identifier les marchés publics et les transactions commerciales internationales suspectes.

Appuyer

La solution imaginée pour suppléer la place de l'Etat dans le capital d'ALSTOM est un mode d'action réaliste et souhaitable. L'entrée de BOUYGUES au capital d'ALSTOM est une stratégie financière de parrainage de la filière nucléaire française. L'effet majeur de BOUYGUES est alors clairement de prendre la tête d'une filière nucléaire française afin d'unifier en quelque sorte le paysage industriel national éclaté, sous l'égide d'un grand financeur.

L'Europe est allée trop loin, et en même temps, pas assez loin. Le système des aides d'Etat en est l'illustration. La constitution d'un fonds pour les innovations de rupture, qui ne déroge pas aux aides d'Etat, va dans ce sens. Il faut aider les industriels à percer dans leurs conquêtes des marchés internationaux; s'exporter n'est pas chose aisée. Le groupe espagnol CAF a fait le choix de rester un groupe européen après avoir tenté de se développer sur le plan mondial. L'entreprise n'est pas sans risques. BPIFRANCE est le bouclier imaginé par la puissance publique pour aider les entreprises nationales à s'exporter.

Adopter les modes d'action de l'ennemi

La comparaison puis la confrontation des modes d'action, ami et ennemi, amène à une synthèse intelligente des moyens pouvant être mis en œuvre. Il s'agit, à partir d'une analyse objective de la situation, de prendre le meilleur et évacuer le pire.

L'intelligence juridique montre que le droit a irrigué toutes les sphères de la société, au point que les entreprises ne peuvent désormais plus limiter leurs compétences juridiques au droit fiscal et

au droit du travail⁴⁵. Nier cette réalité est une forme d'aveuglement. Considérer la justice comme l'un des points d'appui d'une stratégie de défense des intérêts nationaux est un mode d'action parfaitement assumé par les Etats-Unis, qui n'hésitent pas à mobiliser leur appareil judiciaire à l'appui de leurs ambitions commerciales.

Une réflexion⁴⁶ de l'institut *Jacques Delors* milite en faveur d'une extraterritorialité européenne. Pascal Lamy, président émérite de l'institut éponyme, assisté de Marie-Hélène Bérard (banquière), Farid Fata (juriste), de l'ancien président de Renault Louis Schweitzer et de Pierre Vimont ont réfléchi de concert à une réponse européenne sur le terrain du droit. Cette réponse pourrait passer par l'extension des missions confiées à l'Office européen de lutte antifraude à la corruption, en lui confiant le contrôle des actifs étrangers. Le poids de la justice américaine dans la guerre économique ne peut être contrebalancée que par un consensus européen fort, ce qui exclut la piste d'une coopération renforcée (qui ne suppose qu'une participation partielle, a minima, des Etats membres).

Faisant appel à un raisonnement très imaginatif, les modes d'action doivent :

- être appliqués chaque fois que possible sur les vulnérabilités de la partie adverse pour en accroître l'effet recherché et si possible selon des modalités inattendues (recherche de la surprise) ;
- employer l'ensemble des capacités disponibles, ce qui interdit de conduire différents modes d'action simultanés.

Un mode d'action se caractérise par :

- l'effort qui sera marqué dans le temps et dans l'espace;
- la combinaison des composantes de la manœuvre ou des effets à produire (rythme, simultanéité ou succession, point d'application, mode tactique, nature des effets souhaités).

Au-delà de cette réponse institutionnelle, il faudra une volonté politique forte pour riposter aux attaques américaines. Cette volonté doit passer par l'activation des outils existants : en premier lieu, renforcer l'effectivité juridique du règlement de 1996⁴⁷, dit de « blocage », qui autorise les entreprises européennes à s'affranchir des mesures de rétorsion économiques américaines. Une première étape a été franchie⁴⁸ le 7 août 2018, en réponse à l'entrée en vigueur, la veille – 6 août -, du premier volet des sanctions américaines contre l'Iran. Il s'agit de protéger les entreprises européennes exerçant des activités licites en Iran des effets extraterritoriaux des sanctions américaines. Il faut désormais passer de la réaction à l'action.

⁴⁵ DELBECQUE (E.), *L'intelligence économique*, PUF, 2015, p.128

⁴⁶ https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/10/23/institut-jacques-delors-pascal-lamy-et-quatre-experts-appellent-a-une-extraterritorialite-a-l-europeenne_5373249_3234.html

⁴⁷ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant

⁴⁸ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/08/13/mise-a-jour-du-reglement-europeen-du-22-novembre-1996-dit-de-blocage-en-vue-de-soutenir-l-accord-sur-le-nucleaire-iranien>

Négocier avant l'attaque

Passés maîtres dans l'art du soft power, les Etats-Unis utilisent largement la voie transactionnelle pour régler les affaires⁴⁹ : le *Deal of Justice* suppose la coopération de l'entreprise, notamment pour qu'une enquête interne approfondie soit menée à sa charge ce qui inclut également la nomination d'un contrôleur interne; le principe du *name and shame*⁵⁰ assure une large publicité à l'amende ainsi négociée. Contrepartie de l'abandon des charges par le DoJ, l'entreprise n'est pas obligée de reconnaître sa culpabilité; seul le *Guilty Plea* prévoit cette reconnaissance. Dans les cas du *Non-Prosecution Agreement* (NPA) et du *Deferred Prosecution Agreement* (DPA), l'entreprise reconnaît les faits, mais pas sa culpabilité.

Mais tout *Deal of Justice* est précédé d'une phase de *Discovery*, consistant à recueillir des éléments de preuve préalables au procès. Les parties, qui jouent un rôle central dans cette procédure accusatoire, doivent alors produire l'ensemble des documents relatifs au litige (le refus de coopérer marque souvent la fin des négociations). Le dialogue des juges, celui des autorités, notamment les échanges entre la SEC et la CNIL, permettent d'infléchir la rigueur de la justice américaine. Par les « *stipulative court orders* », le juge publie des ordonnances garantissant que les pièces communiquées lors du *Discovery* feront l'objet d'un usage communément accepté par les parties, et restera, au moins officiellement, confidentiel. Toutefois, il faut être réaliste : le risque est grand, pour une entreprise visée par cette procédure, de transmettre des données sensibles, notamment à des concurrents potentiels.

En décembre, 2014, faute de disposer d'outils équivalents, la France se retrouve piégée⁵¹. Tirant les leçons de cette impasse, la loi Sapin II⁵² instaure un mécanisme de transaction pénale, à l'initiative du Parquet et sous le contrôle du président du Tribunal de grande instance, sans toutefois renforcer les dispositions contraignantes quant à la transmission d'informations. D'inspiration anglo-saxonne, le mécanisme de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)⁵³ autorise le parquet national financier (PNF) et les procureurs de la République à transiger avec des personnes morales dans le cadre d'infractions économiques limitativement énumérées. En cas d'accord entre la personne morale mise en cause et le Procureur, ce dernier saisira le Président du Tribunal de grande instance aux fins de validation de la convention. A l'issue d'une audience publique et de débats contradictoires, celui-ci sera libre de valider ou non la proposition de convention. Ce

⁴⁹ POTIER (C.), COLMANT (S.), *Deals of Justice : de la procédure de Discovery à la lutte contre la corruption*, 7 juin 2018

⁵⁰ publication de la décision sur le site internet du DoJ

⁵¹ https://www.lemonde.fr/entreprises/article/2015/01/18/corruption-la-france-piegee_4558515_1656994.html

⁵² Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II

⁵³ introduit à l'article nouveau 41-1-2 du Code procédure pénale

mécanisme transactionnel prévoit l'absence d'inscription au bulletin n°1 du casier judiciaire, ce qui laisse la possibilité à la personne morale de candidater à des marchés publics français ou étrangers.

Cette transposition en droit français d'un usage anglo-saxon traduit l'influence des pratiques étrangères sur le droit français.

Influencer les perceptions

Les opérations militaires d'influence (OMI) ont repris les principes du marketing pour les adapter au monde militaire dans le but de remporter la victoire au moindre coût, accroître les effets cinétiques, neutraliser un adversaire sans combat, apaiser une population, etc. Elles s'en distinguent toutefois par le fait qu'elles s'opposent systématiquement aux manœuvres des sources d'opposition ou de l'ennemi déclaré qu'elles visent à surclasser. Elles sont donc avant tout un outil de combat immatériel.

La diplomatie est un puissant levier d'influence qui doit être plus largement mobilisée à l'appui de la défense des intérêts français. L'influence peut se mesurer non seulement par la capacité à vendre à des services et des biens, mais aussi et surtout à exporter un modèle intellectuel. Hors, bon nombre de conventions internationales et de législations nationales en matière de corruption transnationale s'inspirent de l'éco-système posé par le FCPA, ce qui assure aux Etats-Unis, au-delà du seul contrôle des sociétés étrangères⁵⁴, un large rayonnement intellectuel qui assoie leur domination dans le temps. Ce contrôle s'exerce de deux manières distinctes :

- contrôle par le principe de quasi-territorialité : lorsqu'elles sont cotées sur le marché boursier américain, et par assimilation lorsqu'elles sont soumises à certaines obligations déclaratives en vertu de la législation boursière américaine, sous réserve que l'acte ait été commis au moyen du « *courrier postal ou de tout autre moyen ou instrument de commerce entre Etats* ». De surcroît, les autorités ont une interprétation extensive de l'usage du courrier postal ou de tout moyen de commerce
- contrôle par le principe d'extraterritorialité lorsque les entreprises ont commis l'acte frauduleux sur le territoire américain. Là encore, les autorités interprètent largement ce principe en l'appliquant aux représentations que ces principes peuvent avoir, qu'elles soient physiques (personnes, filiales) ou dématérialisées (utilisation du \$ dans les transactions).

Le législateur français a partiellement tiré les conséquences de cette stratégie par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II, modifie le Code pénal dans ses articles 435-6-2 et 435-11-2 en prévoyant que la loi française s'applique à une personne « exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français ».

⁵⁴ BREEN (E.), *La France face au droit américain de la lutte anti-corruption*, éditions Joly, 2017

Pour influencer, il faut d'abord décider. Le déplacement du centre de décision d'une entité est une décision éminemment stratégique; créer des emplois, aussi louable que soit cette promesse de GENERAL ELECTRIC, est une mesure tactique, qui rassure à court terme, mais ne garantit rien dans la durée. Ce qui est réellement stratégique, ce sont les centres et postes de décision, qui, eux, restent dans la main de GENERAL ELECTRIC. La firme américaine a su tromper l'adversaire en s'emparant des postes décisionnels, tout en laissant croire que des emplois pourraient être sauvés.

Influencer les perceptions, c'est se rendre invisible et se soustraire aux coups de l'ennemi. Il s'agit donc d'une capacité déterminante pour durer, tout comme l'est l'occupation du terrain.

Occuper le terrain

GENERAL ELECTRIC a délibérément acquis la totalité de la maintenance du parc de centrales nucléaires françaises, préférentiellement à la construction des turbines. Agir sur la maintenance, plutôt que sur la construction, c'est avoir une vision de long terme. Le pilotage du marché par la maintenance est précisément au cœur des partenariats public-privé (PPP), qui lisse, sur une durée pluriannuelle, le paiement des charges liées à la maintenance. Le discrédit massif jeté sur les PPP au début des années 2010 occultait largement la budgétisation de cette dépense, pourtant incontournable. Prendre en compte la maintenance, avant même la signature du contrat, c'est faire preuve de réalisme dans la temporalité nécessaire à l'action.

En pariant sur la maintenance, GE occupe le terrain, s'installe pour l'avenir. Il marque sa volonté d'être présent à tous les moments, pas seulement dans la phase qui est la plus emblématique, celle de la construction.

La relation très forte de solidarité qui unit les entreprises américaines au pouvoir politique laisse craindre des mesures de représailles économiques, de même nature que celles appliquées par le gouvernement des Etats-Unis aux pièces détachées des appareils militaires français⁵⁵, lors de l'intervention américaine en Irak en 2003. La menace, déjà avérée, d'un blocage de la maintenance des centrales nucléaires (février 2016 à Civaux), laisse craindre une dégradation de notre indépendance énergétique. GENERAL ELECTRIC est désormais le fournisseur exclusif des turbines de la Marine française.

Cette vision stratégique, nous devons désormais l'avoir pour nous-mêmes.

⁵⁵ Le général BENTEGEAT fait état des craintes françaises, lors de la seconde guerre américaine en Irak (2003), d'une dépendance trop forte de la France à l'égard des Etats-Unis concernant la maintenance des aéronefs.

Le quoi? avant le comment?

Les orientations souvent fluctuantes des politiques publiques, comme l'aporie du débat de fond, traduisent l'absence de repères de la politique moderne. Cette perte de sens brouille les cartes du jeu, plongeant le décideur dans le *fog of war* clausewitzien.

L'usage OTAN ne retient pas l'expression du but général (« *afin de...* », caractéristique de la pensée militaire française) exprimant l'esprit général de la mission, mais impose d'ajouter à chaque phase ou temps et à chaque mission ou tâche aux subordonnés, un *purpose*.

Dans cet esprit, il faut aujourd'hui donner du sens à la décision publique et creuser la réflexion.

Donner du sens

Le style de l'action décrit les caractères propres de la décision, qui rendent cette décision unique, lui donnent une tonalité particulière. La France peut aujourd'hui tracer une voie qui lui est propre, fidèle à sa tradition et empreinte d'une vision d'avenir.

Laisser l'initiative

L'aveuglement libéral a rapidement enterré l'industrie sur l'autel des services. Sa relégation au rang de secteur « secondaire » dans la théorie d'Alfred Sauvy a malheureusement laissé croire que l'industrialisation des économies n'était qu'une étape vers une envolée tertiaire, censée constituer l'aboutissement des économies contemporaines. La financiarisation de l'économie a longtemps été vue comme le stade ultime du capitalisme.

La constitution française du ministère de l'économie et des finances dans les années 90, censée emprunter au modèle japonais du MITI (*Ministry of International Trade and Industry*, « ministère du Commerce extérieur et de l'Industrie »), procède d'une erreur conceptuelle majeure car le modèle français qui est alors créé subordonne l'industrie à l'économie, privant le pilotage de l'économie d'une vision à long terme. Les sujets de microéconomie sont délaissés au profit d'une vision plus englobante, plus macroéconomique, en phase avec la prévalence des intérêts publics. Las, les enjeux de l'entreprise y sont souvent ignorés, ce qui nourrit, par un effet de second tour, des incompréhensions réciproques entre privé et public.

Cette vision industrielle, lacunaire, aurait sans doute permis une plus grande cohérence dans la gestion de la filière nucléaire française. Les querelles entre AREVA, EDF et ALSTOM ne sont pas étrangères à la fragilisation de l'industriel français ALSTOM. Comme la division des intérêts nationaux ne suffisait pas, nous avons décidé de jouer la division des intérêts européens. En 2014,

SIEMENS, surmontant ces réticences initiales, produit trois offres commerciales, convaincu qu'une représentation des intérêts au niveau européen est possible. SIEMENS est alors confronté au dilemme du prisonnier : engagé dans un recentrage de ses activités et le redressement de ses marges, il ne peut toutefois pas laisser GENERAL ELECTRIC le reléguer au second rang de la production mondiale d'électricité en rachetant 70% d'ALSTOM. SIEMENS reprend donc l'initiative.

L'Allemagne, devenue bon élève de l'Union européenne, après avoir été vilipendée à la fin des années 2000, mène une politique industrielle d'envergure. Dans cette politique industrielle, très volontariste, l'impulsion gouvernementale a joué un rôle déterminant. Angela Merkel s'est par exemple opposé au rapprochement d'EADS avec le britannique BAE. L'impulsion de l'Etat fédéral allemand est donc centrale dans les choix stratégiques nationaux.

Pourtant, l'Europe n'a pas toujours été aussi hésitante à s'affirmer contre les Etats-Unis. En 1996, le Conseil (et non la commission) riposte, par l'adoption d'un règlement, quelques mois seulement après le vote des lois *Helms Burton* et *D'Amato Kennedy* (1996). La riposte consiste à protéger les ressortissants de la Communauté européenne (aujourd'hui devenue Union européenne) contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant. Ce règlement instaure également une clause de *Claw back* qui permet aux entreprises européennes de récupérer les sommes qui leur sont réclamées en application d'une loi extra-territoriale⁵⁶. Ce remboursement sera prélevé sur les biens des entreprises américaines ou de leurs filiales situées dans l'espace communautaire.

Il est tout à fait possible et même souhaitable de procéder à un bouleversement conceptuel majeur en accordant une place plus large à la microéconomie au détriment de la macroéconomie, encore dominante. Dans une Europe en manque d'inspiration, la politique de la concurrence a pendant longtemps joué le rôle de plus petit dénominateur commun pour rassembler des Etats aux visions économiques fortement divergentes. Sans finalité clairement désignée, hormis la représentation extérieure de l'Union, la politique européenne s'est réfugiée dans le dogme libéral, évitant un débat sans doute gênant, mais pourtant nécessaire, sur l'état final recherché. S'abritant derrière l'application mécanique et sans discernement de règles théoriques, l'Europe a baissé la garde.

Rester vigilant

L'originalité, pourrions-nous dire la plus-value, de la planification opérationnelle repose dans sa vision de long terme (20 ans maximum dans la méthode *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD) de l'OTAN). Pour sa part, la MéDO a été amendée en 2014 afin précisément de séparer l'exercice de la conduite opérationnelle de la planification pluriannuelle, c'est à dire distinguer ce qui a trait à la stratégie et qui relève de la tactique.

⁵⁶ <http://www.forum-scpo.com/geopolitique/loi-extraterritoriale-helms-burton-amato-kennedy.htm>

Les premiers signaux d'une défaillance d'ALSTOM apparaissent dès le début des années 2000. En mai 2004, la Commission autorise l'État français à rentrer au capital d'ALSTOM à hauteur de 21,4 %, sous réserve toutefois d'en sortir avant 2008.

De 2004 à 2007, ALSTOM améliore sa situation, notamment sur le plan financier, permettant une stabilisation favorable à la substitution, dans son capital, de BOUYGUES à l'État français, dès le mois d'avril 2006, avant d'augmenter sa participation à 30 % deux ans plus tard. Cette prise d'intérêts de BOUYGUES est en phase avec le déploiement d'une stratégie de prise d'intérêts pour assurer le contrôle de la filière nucléaire française.

BOUYGUES, alors actionnaire d'ALSTOM à hauteur de 30% (3,5 milliards d'euros) envisageait de céder sa participation au capital de l'équipementier, constatant de facto l'échec de sa stratégie, par ailleurs clairement définie et assumée, d'intégration verticale des activités nucléaires et bâtimementaires. L'entrée de BOUYGUES dans le capital avait été actée pour compenser la sortie de l'État de l'actionnariat - cette participation étant temporairement tolérée par la Commission européenne pour sortir ALSTOM d'une mauvaise passe financière, mais BOUYGUES ne se voit pas comme un partenaire de long terme, simplement comme un « actionnaire significatif, mais minoritaire et non contrôlant »⁵⁷.

Le besoin de consolidation d'ALSTOM remonte donc aux années 2000 : largement documenté par les cabinets de conseils *A.T. Kearney* et *Roland Berger*, parfaitement assumé par BOUYGUES depuis 2012, ce besoin n'a paradoxalement fait l'objet d'aucune réflexion méthodologique visant à trouver une solution pérenne à un problème pourtant connu.

Cette stratégie, qui consiste pour l'État à se porter acquéreur de parts dans les phases de contraction de l'activité, pour ensuite céder sa place à des industriels paraît être, dans le contexte actuel, la stratégie plus adaptée. Elle conjugue en effet capacité de la puissance publique à intervenir dans le champ économique et financier, ce qui n'est plus naturel pour l'État aujourd'hui, et borne dans le temps cette intervention par la nécessité de trouver une solution de plus long terme pour stabiliser l'actionnariat. Dans le même esprit, le recours à des « proxy boards⁵⁸ » constitue une alternative intéressante à l'État actionnaire.

Le rayonnement de la puissance France suppose la participation de tous, citoyens comme entreprises, à la défense des intérêts du pays. La collaboration de BOUYGUES à la politique de l'État français pour garder ALSTOM dans le périmètre national montre tout l'intérêt que les entreprises peuvent porter à la défense des segments stratégiques du pays. Le pacte scellé entre la

⁵⁷ article de BARBAUX (A.), *Bouygues, un actionnaire d'Alstom opportuniste avant tout*, paru dans l'Usine Nouvelle, 30 avril 2014

⁵⁸ organe de direction au sein d'une entreprise, entièrement composé de citoyens du pays dont l'entreprise est issue, responsable de la gestion de l'entreprise. le *Defense Security Service* impose ce dispositif aux Etats-Unis

famille Dassault et l'Etat, avant qu' AIRBUS ne sorte du capital de DASSAULT AVIATION, en est une autre illustration. Il est par ailleurs un exemple du capitalisme patriotique dans lequel nombre d'industriels français se reconnaissent, se distinguant ainsi du capitalisme anglo-saxon, centré sur la seule poursuite du profit financier, ignorant par là-même les fondamentaux de l'économie. Cette déconnexion entre la sphère réelle et la sphère financière explique une partie des crises contemporaines, comme en témoigne la crise des *subprimes* qui secoua la planète à la fin des années 2000.

Cette stratégie d'influence du secteur industriel suppose de conduire des politiques publiques cohérentes.

Renforcer la cohérence

Il s'agit donc aujourd'hui, en premier lieu, de renforcer la cohérence des politiques menées par l'Etat.

La difficulté à nourrir une vision de long terme explique en partie cette absence de cohérence. La stratégie n'est pas définie; seulement peut-on l'approcher par tâtonnements successifs, la définir par la négative.

La doctrine d'investissement de l'Agence des Participations de l'Etat (APE) marque un pas important dans le renforcement de la cohérence des positions prises par l'Etat actionnaire; elle est incontestablement le premier pas vers une politique globale d'investissement. L'APE circonscrit les investissements stratégiques à ce que l'on peut appeler le « souverain profond », à savoir les infrastructures et la défense. Pour Nicolas Dufourcq, son directeur général, « *le rôle de la puissance publique est d'empêcher qu'on nous arrache ces môles d'amarrage de notre puissance. Sans les énumérer, on peut néanmoins avancer qu'il s'agit d'entreprises dont le comité exécutif est essentiellement composé de Français, qui développent une culture patriotique – je n'ai pas dit chauvine –, dont l'un des motifs est la défense des intérêts nationaux à l'anglo-saxonne* »⁵⁹.

Deux grandes séries de préoccupations motivent l'Etat actionnaire:

- la souveraineté (*Orano, Thalès, KNDS, EDF, Technicatome, Naval Group,...*)
- le service public ou l'intérêt général national/local (*La Poste, RATP, grands ports maritimes, SNCF,...*)

La matérialisation d'un risque systémique (*Dexia*) constitue également un motif d'intervention légitime.

⁵⁹ audition dans le cadre de la commission d'enquête chargée « d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé »

Le périmètre des intérêts stratégiques peut prendre appui sur les intérêts fondamentaux de la nation, tels que définis dans les dispositions de l'article L. 410-1 du code pénal⁶⁰, mais ne saurait se limiter à cette seule définition juridique.

France Stratégie pose avec intérêt la place de la prospective dans une dynamique à la fois internationale et territoriale. Pour sa part, le club des Amis de l'Industrie offre une tribune aux Etats membres de l'Union européenne pour poser les bases d'une vision stratégique de l'industrie à moyen et long terme.

Structurer l'action

Regrouper/Dissocier

La pratique du conglomérat, en vogue dans les années 1960, s'inspire du modèle américain. Il repose sur l'idée que la puissance d'une firme est liée à sa taille.

La forme même du conglomérat serait condamnée à l'échec; pour les auteurs du Vernimmen, qui fait référence en matière d'analyse financière, la forme du conglomérat adoptée par GENERAL ELECTRIC, a été pertinente pour améliorer l'efficacité et la qualité des processus, sous l'impulsion de la figure tutélaire de Jack Welch - auteur du Six Sigma. Cette dimension *ad hominem* nous renvoie à l'importance de la notion de leader comme source de pouvoir. ALSTOM fut d'ailleurs lui-même un conglomérat avant d'être démantelé. Pascal Quiry et Yann Le Fur notent que le groupe vaut moins que la somme des parties, ce qui plaide en faveur d'un recentrage des activités du groupe sur une branche porteuse. Le recentrage contraint d'ALSTOM sur les activités de transport, dans la précipitation, sans aucune stratégie, n'est pas sans rappeler AREVA, leader d'une filière nucléaire qui s'est progressivement désintégrée.

Toutefois, l'exemple du chinois CRRC, issu de la fusion, en 2015, des deux compagnies nationales de production de matériel ferroviaire (CNR et CSR), montre que la puissance reste pour partie liée à la taille. Si la concentration dans une même entité, d'activités de nature différentes doit être interrogée, il ne faut toutefois pas évacuer l'idée de regrouper des activités concurrentes ou complémentaires au sein d'un groupe. Le parrainage, que BOUYGUES envisageait pour constituer une filière verticale intégrée dans le domaine du nucléaire, avait du sens. L'édification d'une telle branche sous l'impulsion d'un capitaine d'industrie montre l'intérêt pour l'Etat de stimuler une dynamique industrielle plutôt que de contraindre.

⁶⁰ article L. 410-1 Code pénal : « Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel. »

La proposition de SIEMENS avait du sens : d'un côté, un pôle « énergie » puissant sous la direction de SIEMENS, alimenté par le rachat du pôle « énergie » d'ALSTOM (70% de son activité). De l'autre, un pôle « transport » sous l'égide d'ALSTOM constitué par la partie construction d'ICE (le TGV de Siemens), de locomotives et de trains de banlieue.

La dissociation doit permettre d'évaluer la taille occupée par le groupe dans chacun des domaines d'activité.

Consolider

Le traitement interministériel du sujet traduit la pluralité des facteurs pris en compte dans l'analyse, mais néglige son marquant principal, qui est la défense. Au sein du ministère dédié à ces questions, le Ministère des Armées, la Délégation générale pour l'armement est déjà en pointe sur ces questions. Elle possède des savoir-faire et une connaissance du milieu industriel qui en font un expert incontesté. Son expertise, sans conteste, en fait un acteur écouté. Pour preuve, le CGARM (Conseil général de l'armement), organisme consultatif formé par des personnalités issues du secteur de l'armement, rédige, à l'occasion de la remise d'un rapport aux ministères de la Défense et du Redressement productif début 2013, l'ébauche d'un décret qui deviendra le 14 mai 2014 le décret dit « Montebourg ». Ce décret confère une assise juridique aux interdictions de rachat posées par l'Etat français aux entreprises étrangères. Il s'agit de s'inspirer du CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the United States*, « Comité sur les investissements étrangers aux États-Unis ») qui prévoit la création d'un conseil d'administration supplémentaire dans la filiale américaine du groupe étranger et dont les administrateurs « *ont la double mission de gérer la boîte dans le respect des intérêts de l'actionnaire et être garants de la sécurité des États-Unis* »⁶¹. Paradoxalement, l'irruption soudaine de l'offre agressive de GENERAL ELECTRIC le 24 avril 2014 va permettre au politique, déjà séduit par cette idée d'un renforcement du contrôle national, de saisir l'opportunité pour faire acter un dispositif réglementaire en un temps remarquablement court (une quinzaine de jours).

Faire tomber les barrières de la naïveté et basculer dans une culture du renseignement suppose un profond changement des mentalités. L'espionnage économique souffre d'un manque de légitimité, la tradition nationale valorisant l'esprit chevaleresque au mépris de la guerre secrète que se livrent inmanquablement les Etats. Cet affrontement, jugé insuffisamment noble, n'a pas droit de cité; il devient donc un tabou.

⁶¹ propos rapportés par LERAÎTRE (A.), *Guerre économique et utilisation offensive du droit : le cas de la vente d'Alstom Energie*, thèse professionnelle sous la direction de Nicole Beauvais-Schwartz, 24 avril 2017

Impulser

Certes, France Stratégie occupe une place centrale dans la réflexion prospective, mais la production intellectuelle foisonnante de ce think tank est peu exploitée au regard de la qualité de ses réflexions. Gilles de Margerie relève à juste titre que les politiques publiques doivent davantage s'inspirer des travaux conduits par le think tank dont il commissaire général.

La stratégie est vecteur de cohérence car elle rassemble les forces nationales dans une même volonté. Elle ne doit pas être une imposition autoritaire des choses, mais une direction, une disposition à agir.

Le segment des énergies renouvelables est assurément une voie d'avenir. On peut noter un certain paradoxe dans la stratégie de GENERAL ELECTRIC à se porter acquéreur de la branche ENERGIE, alors même que celle-ci est pour l'essentiel constituée d'énergies fossiles. Pourtant, ALSTOM est présent sur le segment des énergies renouvelables depuis 2006. Entre 2006 et 2009, ALSTOM participe au plus grand et au plus puissant barrage hydroélectrique du monde : le barrage des *Trois Gorges* en Chine, dont il fournit une partie des vingt-six générateurs de 700MW. L'industriel français travaille ensuite sur le plus important barrage hydroélectrique d'Inde : le barrage du bas *Subansiri*, de 2000 MW, dont ALSTOM fournit une partie des turbo-alternateurs.

Pour impulser une dynamique économique, l'Etat ne peut agir seul; il ne peut et ne doit par ailleurs pas se substituer à des acteurs privés, dont la légitimité et la compétence sont mieux affirmées. La délégation de gestion à une entité autonome paraît plus adaptée. Outre la distinction dans les structures qui rend plus clair le partage des rôles, la pratique de l'agence assure le degré d'autonomie nécessaire aux dirigeants dans la gestion courante⁶², autonomie qui signifie tout à la fois responsabilisation et éloignement des pressions politiques.

BPIFRANCE peut parfaitement gérer les participations minoritaires que l'Etat possède dans les entreprises, puisque son travail est à la fois cadré par l'Etat sans être pour autant partie prenante aux process décisionnels.

A plus long terme, la France ne fera pas l'économie d'une réflexion sur la définition des intérêts fondamentaux de la nation. Si l'imprécision relative de ce terme permet d'y ranger des motifs très divers, sa plasticité intellectuelle l'associe à un flou idéologique qui marque une certaine indécision du corps social à définir ce qu'il veut défendre.

⁶² rapports de l'Inspection Générale des Finances, *L'Etat et ses agences* (17 novembre 2012); rapport de Conseil d'Etat, *Les agences, une nouvelle gestion publique* (11 septembre 2012).

Recommandations

1. Désigner des correspondants « informatique et libertés » dans les entreprises, pour gérer les flux de données et sensibiliser à la sécurité des données.
2. Sélectionner, guider les investisseurs étrangers pour les accompagner dans leurs démarches et nous éviter d'accueillir des investisseurs indésirables.
3. Réinstaller le Conseil de compétitivité et de sécurité économique (CCSE)
4. Mobiliser plus largement les services de renseignement à l'appui de la conquête commerciale des firmes
5. Publier les procédures décisionnelles publiques pour améliorer la transparence des décisions publiques.
6. Rendre plus transparentes, au moins pour les actionnaires minoritaires, les opérations d'entreprises autorisées par les conseils d'administration.
7. Prendre systématiquement en compte la dimension économique des questions de défense.
8. Renforcer le contrôle parlementaire et la solidarité interministérielle dans le contrôle des investissements étrangers.
9. Redéfinir le positionnement stratégique par la réindustrialisation du pays.
10. Adopter un mécanisme permettant au Conseil européen de statuer en lieu et place de la Commission européenne en autorisant une fusion pour motifs d'intérêts généraux (emploi, santé publique, sécurité).
11. Concentrer dans une même agence les pouvoirs de garantie, de paiement, mais aussi de négociation avec les autorités judiciaires.
12. Rompre l'universalité budgétaire par un recours plus large au mécanisme de l'attribution de produits pour affecter des recettes aux agences.
13. Etendre les missions confiées à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à la corruption, en lui confiant le contrôle des actifs étrangers.
14. Renforcer l'effectivité juridique du règlement européen de 1996, dit de « blocage », qui autorise les entreprises européennes à s'affranchir des mesures de rétorsion économiques américaines.
15. Eriger des filières verticales intégrées par le parrainage d'industriels.
16. Attribuer à BPIFRANCE la gestion des participations minoritaires que l'Etat possède dans les entreprises.
17. Déléguer la gestion d'intérêts stratégiques à des entités autonomes.
18. Définir, de manière flexible, les intérêts stratégiques de la nation.
19. Créer une *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) européenne
20. Voter un *Buy European Act*

Conclusion : qu'est-ce que je veux défendre?

Nous appelons à une véritable révolution culturelle, pour accepter et regarder en face la réalité d'une guerre dans laquelle nous sommes engagés : la guerre économique.

L'heure est donc venue de retrouver notre puissance, qu'elle soit française ou européenne. Le concept de puissance nous paraît plus adaptée que les termes de souveraineté nationale ou de patriotisme. D'abord parce que ces termes, à force d'être trop et mal employés, ont été galvaudés. Leur appropriation, souvent abusive, en dénaturent la portée originelle. Martiale, la puissance projette notre volonté de s'affirmer. Sa seule évocation suffit à réveiller les ardeurs et à rassembler les énergies publiques et privées.

François Sureau range habilement les décisions humaines dans deux grands ensembles : celles qui relèvent de la théorie du complot et les autres, produites par la théorie de la bêtise. Assurément, le cas ALSTOM appartient à la deuxième catégorie. Contrairement à une idée répandue, les intérêts politiques et financiers, même présents, ne peuvent à eux-seuls expliquer le démantèlement du géant national. L'absence d'anticipation, le désintérêt profond pour les questions économiques, la culture stratégique lacunaire expliquent cette situation chaotique. Il n'est point besoin d'aller chercher du côté de comploteurs masqués une quelconque action souterraine. Nos dirigeants ont été surpris par la stratégie de GENERAL ELECTRIC, pourtant visible car assumée, et par ailleurs largement prévisible.

Pour reprendre les propos de Marie D'Agoult⁶³, « *pour peu que nous ayons quelque mérite, nos ennemis nous servent beaucoup mieux que nos amis* ». Si les Etats-Unis sont désignés tantôt comme « ennemi » ou « adversaire », c'est bien parce qu'ils mènent, plus ou moins ouvertement, une guerre économique contre leurs concurrents; ce qui les désigne naturellement comme compétiteur, et en font une source d'inspiration d'où nous pouvons tirer notre puissance future.

Nous ne blâmons donc pas les Etats-Unis d'avoir une vision stratégique, et moins encore GENERAL ELECTRIC de nourrir des ambitions de conquête commerciale. L'emploi des moyens est une autre question. Pour reprendre la conclusion d'un article récent consacré à la défense européenne, « les Américains, sont nos amis et nos alliés. Et nous souhaitons rester les leurs. Mais nous ne sommes pas leurs vassaux et n'avons pas vocation à le devenir.⁶⁴ »

⁶³ DE FLAVIGNY AGOULT (M.), *Les esquisses morales et politiques*, 1849

⁶⁴ MAURO (F.) et JEHIN (O.), *Une armée européenne, sous quelle forme?*, Groupe d'Information sur la Recherche et la Paix et la Sécurité, janvier 2019

Il est temps de cesser les postures moralisatrices pour adopter une attitude pragmatique tournée vers l'efficacité.

Notre espoir est résolument tourné vers l'action. De la même manière que GENERAL ELECTRIC a profité de la fragilisation d'ALSTOM pour s'en emparer, il est temps aujourd'hui d'exploiter l'affaiblissement conjoncturel de l'industriel américain pour reprendre l'initiative.

Le rapport de forces s'est inversé : il est désormais défavorable pour GENERAL ELECTRIC. Son cours de Bourse a chuté de 75 % en deux ans, dans un contexte d'endettement élevé que le plan de restructurations engagé en 2017 n'a pas permis d'endiguer. La source de faiblesse de l'industriel américain vient du domaine de l'énergie, qui est déficitaire au troisième trimestre 2018, en dépit d'une profonde restructuration engagée il y a près d'un an.

Confions le mot de la fin à Pierre Hassner qui, en 2012, écrivait ces lignes ⁶⁵« comme disait Pascal, *"celui qui est seul sage parmi les fous est plus fou que les fous"*. Plus exactement, l'Europe n'a de chances d'être écoutée, de jouer son rôle politique et même économique, que si elle n'est pas exposée au chantage de ses concurrents ou de ses partenaires. Elle ne peut se sentir à bon droit en sécurité si elle se désintéresse des conflits qui l'entourent. Dans un monde d'ambitions concurrentes et déchaînées, une puissance purement civile, *"soft"*, sans une dimension *"hard"*, peut certes inspirer confiance par opposition aux empires messianiques ou militaristes, mais risque, au moins autant, d'inspirer un dédain narquois ou apitoyé ».

⁶⁵ HASSNER (P.), *L'Europe, seule sage parmi les fous?*, article paru dans Le Monde, 29 février 2012