

Sortir l'intelligence économique de l'ornière

Floran Vadillo*
Nicolas Moinet**

* *Politiste, Centre Emile
Durkheim (Sciences Po
Bordeaux)*

* *Professeur des Universités
(IAE de Poitiers)*

Si depuis 2007 Nicolas Sarkozy a fait montre d'un indéniable intérêt pour le domaine de l'intelligence économique, celui-ci s'est traduit par une présidentialisation accrue dont on peine à discerner les réels bénéfices. En effet, le chef de l'Etat a impulsé la création de la Délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE), confiée à Olivier Buquen (un industriel, ancien maire de Carnac, proche de Brice Hortefeux) et placée par décret du 17 septembre 2009 auprès du ministère de l'Economie et des Finances. En outre, au sein de la présidence de la République, a été institué un comité directeur de l'intelligence économique qui fixe les orientations du délégué interministériel à l'intelligence économique. Par conséquent, Olivier Buquen se targue de « rendre des comptes directement à la présidence de la République¹ » sans toutefois parvenir à expliquer les avantages de cette nouvelle configuration. Car la D2IE a remplacé le Haut commissariat à l'intelligence économique qui relevait du Secrétariat général de la Défense nationale (Alain Juillet en avait été un charismatique titulaire de 2003 à 2009) ; or, ni la proximité avec l'Elysée ni le rattachement à Bercy ne semblent avoir profité à la structure et compensé la réelle perte de pouvoir interministériel. Le départ de Claude Guéant, vibronnant secrétaire général de l'Elysée qui s'était piqué d'intelligence économique, accentue plus encore les malformations congénitales de la D2IE. En premier lieu, cette dernière est en concurrence avec le dynamique et fort compétent Service de coordination à l'intelligence économique (SCIE), au sein du même ministère de tutelle ; or, face à l'importance des enjeux économiques, la cohabitation de deux services aux missions très proches, aux ressources et moyens humains limités, ne permet pas d'atteindre la masse

1. Intervention à Sciences Po Paris, 3 mars 2011.



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

critique indispensable pour créer de la connaissance et agir collectivement. Enfin, la Délégation pâtit d'un faible budget, d'une sous-dotation en termes de personnel et d'une absence de ligne politique clairement établie. En substance, rien ne concourt à relever le véritable défi d'avenir qu'incarne l'intelligence économique. Symbole de cet état de fait : l'ancien site du Haut commissariat², repris par la D2IE, est en cours de mise à jour... depuis 2009 ! A la différence notoire du site appartenant au SCIE.³ Or, il ne peut y avoir de promotion de la politique publique d'intelligence économique sans communication institutionnelle.

De surcroît, l'actuel désengagement de l'Etat de l'ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique) soulève de nombreuses questions. Créée en 1992, la structure avait pour mission de mettre en œuvre la politique nationale d'intelligence économique. Transformée en 2003 en société anonyme majoritairement détenue par l'Etat, elle fait actuellement l'objet de profondes restructurations dans le but de s'imposer au niveau européen. La création d'une agence française de l'information ouverte à destination des acteurs économiques, pourtant au cœur du projet de 1992, semble s'éloigner, faute d'orientations politiques claires⁴, au profit d'une privatisation inepte et de considérations brumeuses. L'absence d'un tel outil constitue une importante carence à laquelle il faut remédier car, si les grandes entreprises disposent de leur propre service d'intelligence économique ou recourent à des intervenants privés, les PME-PMI ne bénéficient pas des moyens suffisants pour se défendre et/ou s'internationaliser (voire n'en conçoivent pas la nécessité).

Ainsi, les missions énoncées par le décret de création de la D2IE se heurtent-elles à l'absence d'un outil adapté pour les mettre en musique. L'acuité de ce constat s'exacerbe lorsqu'on s'intéresse à l'organisation territoriale de l'intelligence économique, loin des cercles parisiens.

En septembre 2005, une circulaire du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire confiait aux préfets la mission de structurer une politique publique d'intelligence économique territoriale défensive (protection du patrimoine industriel, scientifique et

2. <http://www.intelligence-economique.gouv.fr/>

3. <http://www.economie.gouv.fr/scie>

4. Certes, le projet d'ouverture du capital avait été initié en 2001 ; il reste que depuis dix ans, faute d'orientation claire, cette privatisation s'apparente à une démission de la part du gouvernement actuel.



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

technologique) en même temps qu'offensive (accompagnement des pôles de compétitivité et sensibilisation, formation des PME). Le Secrétaire général à l'action régionale, désigné correspondant « intelligence économique auprès du Préfet », en était la clef de voûte. Depuis 2010, ce dispositif public a été révisé et la D2IE a pour mission d'en assurer la cohérence : les préfets de région pilotent l'action des différents services placés sous leur responsabilité en matière d'intelligence économique et en délèguent la réalisation à un membre du corps préfectoral, le coordinateur régional de l'intelligence économique. La sécurité économique relève prioritairement de la compétence du ministère de l'Intérieur tandis que le soutien à la compétitivité des entreprises relève de la compétence du ministère de l'Economie et des Finances au travers des Direccte⁵ ; au sein de ces dernières, sont placés les chargés de mission régionaux à l'intelligence économique du SCIE, véritable cheville ouvrière du dispositif.⁶ Enfin, un Comité régional d'intelligence économique se réunit régulièrement.⁷

Ce dispositif, *a priori* plus complet et articulé, donne l'impression d'une volonté forte de l'Etat d'assumer un rôle actif dans la mise en œuvre en région de la politique nationale d'intelligence économique. Mais en réalité, les dispositifs régionaux ne fonctionnent pas et les circulaires se succèdent sans résultats probants : après une première phase de lancement jusqu'en 2009, les dispositifs n'en finissent plus de se (re)constituer et de lancer des actions ponctuelles limitées, sans vision stratégique et sans connaissance des bonnes pratiques. Selon les acteurs en charge de l'application, le manque de travail en réseau reste un obstacle majeur au développement rapide des dispositifs régionaux et à l'atteinte d'une taille critique.

De plus, cette carence culturelle rend illisible une offre publique marquée par l'empilement des structures et la faible coordination des démarches. En jouant la

5. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

6. Leurs missions ont été précisées par une circulaire du 17 février 2011 : ils apportent de l'information aux entreprises sur les dispositifs publics d'aide en matière d'innovation, de partenariats, de développement international..., préparent « un plan de veille stratégique, arrêté par le préfet de région, consistant à mettre en place des capteurs territoriaux sur des sujets de prospective et d'anticipation économique », promeuvent la culture de l'intelligence économique, accompagnent un panel d'entreprises prioritaires pour faciliter leur développement et veillent à une bonne maîtrise de l'information par les pôles de compétitivité...

7. Sous la présidence du coordinateur régional de l'intelligence économique ou du préfet de région, il réunit les représentants des principales administrations et, en tant que de besoin, des acteurs tels que la Chambre de commerce et d'industrie, le Conseil régional, les organisations professionnelles régionales, les universités...



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

parcellisation plutôt que la mutualisation, les acteurs publics se privent d'une réactivité pourtant indispensable à la résolution des problèmes que rencontrent les entreprises. En outre, la plupart des acteurs censés piloter ces dispositifs n'ont ni la compétence, ni l'envie, ni parfois le temps et les moyens de mener à bien leur mission. Enfin, on peut stigmatiser un manque de formation des principaux acteurs aux méthodes et outils de l'intelligence économique. En conséquence, les dispositifs territoriaux interviennent pour « accompagner » les crises plutôt que pour les anticiper.

La conclusion peut paraître brutale, mais il n'existe pas de politique française en matière d'intelligence économique : absence de stratégie, éparpillement des moyens, non-communication des échelons locaux, nationaux et internationaux, privatisation des outils existants... Le constat s'avère alarmant dans un contexte de prédation économique croissante. Car la crise économique accélère les mutations, exacerbe les tensions et rend plus que jamais nécessaire d'anticiper et d'accompagner les métamorphoses de la matière économique. Elle impose de mettre en œuvre de nouvelles synergies public-privé et de passer d'une vision encore trop défensive à un esprit de conquête collectif.

Dans ce contexte, l'intelligence économique (IE) ne correspond pas à une doctrine (il convient de s'éloigner tant des discours éthérés que des barbouzeries) mais à une boîte à outils qui vient en support d'initiatives publiques dans le domaine industriel, dans le domaine de l'aménagement du territoire... Elle repose sur la triade influence-veille-sécurité ; celle-ci permet de favoriser un certain rayonnement économique et le développement d'un véritable tissu industriel compétitif qui fait cruellement défaut à notre pays. L'intelligence économique incarne un outil privilégié de l'Etat stratège, cette chimère à laquelle les responsables politiques actuellement au pouvoir n'ont su conférer la moindre réalité au cours de deux quinquennats successifs.

Précisément, l'exercice critique n'a de valeur que dans la proposition d'alternatives crédibles, réfléchies et adaptées au besoin des entreprises. Nos préconisations articulent les différents échelons territoriaux, les initiatives publiques et privées, la sensibilisation et l'action, et n'ont de sens que dans la cohérence qui soude cet ensemble.

UN ETAT STRATÈGE POUR DONNER UNE IMPULSION DÉCISIVE

Si l'existence du comité directeur de l'intelligence économique auprès de la présidence de la République peut se justifier par le prestige ainsi acquis par ce secteur, le principe d'une Délégation interministérielle a démontré sa vacuité. En la matière, l'action de l'Etat doit être dénuée de tout esprit bureaucratique, faire montre d'une réflexion stratégique et d'une véritable volonté politique. Dans cet objectif, le comité directeur précité définirait tous les six mois des priorités nationales ; pour ce faire il pourrait s'appuyer sur les travaux effectués par deux collèges dont la création est envisagée : le premier collège réunirait les différents acteurs administratifs impliqués dans la politique publique d'IE ; plusieurs réunions par an permettraient d'ailleurs de s'assurer d'une cohésion de ces professionnels et favoriseraient l'émergence de synergies. Le second collège rassemblerait des acteurs et experts de tous horizons. Sans entraîner la moindre dépense en frais de fonctionnement, cette solution créerait du lien entre de trop nombreux acteurs qui s'ignorent, elle susciterait une perpétuelle ébullition intellectuelle et un échange d'informations soutenu, elle structurerait un réseau irriguant l'ensemble du pays, émettant des préconisations frappées au coin de l'expérience. De surcroît, l'Etat doit améliorer sa projection internationale et se servir avec intelligence d'Ubifrance, de la Coface, d'Oseo, des diplomates et des conseillers du commerce extérieur.

Les orientations décidées sous l'égide du président de la République nécessiteraient une structure politico-administrative chargée de leur donner vie ; ainsi le Premier ministre pourrait-il fort naturellement charger l'un de ses collaborateurs de superviser cette tâche. De fait, l'hôtel Matignon renouerait avec son rôle constitutionnel de coordonnateur de l'activité gouvernementale dont il a été déchu sous la présidence Sarkozy. Il ne posséderait aucun rival ministériel, pourrait éventuellement dépasser les réticences de Bercy et rendre des arbitrages budgétaires en cohérence avec la politique définie. Si cette solution n'est pas retenue, il serait opportun de désigner un Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre en charge de la réforme de l'Etat, l'innovation, la prospective publique et la stratégie. Homme de confiance de l'hôte de Matignon, il assumerait les fonctions confiées ci-avant à un collaborateur primo-ministériel et ajouterait une dimension plus politique à la stratégie d'intelligence économique. Enfin, on pourrait également envisager d'attribuer la coordination de l'IE au ministre de l'Industrie dans la mesure où ce dernier serait un ministre de plein exercice, doté d'une administration propre et d'une réelle surface politique afin de



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

pouvoir s'imposer à l'interministériel (puisque l'IE touche aussi bien à la fiscalité des entreprises et à l'aménagement du territoire qu'à la formation).

Nécessaire corollaire de ce dispositif étatique, l'ADIT pourrait redevenir une entreprise publique destinée à mettre en forme les décisions gouvernementales. Dans le cas contraire, nous préconisons la création d'une Agence pour la stratégie économique (ASE), établissement public à caractère industriel et commercial rattaché à l'une des trois instances précitées. Qu'il s'agisse de l'ADIT ou de l'ASE, le dispositif devra comporter trois niveaux d'action :

- Le premier niveau se chargerait de synthétiser l'information ouverte et de la mettre à disposition du public. Il répondrait en cela à une directive européenne et permettrait d'appuyer les initiatives publiques et privées grâce à l'information analysée. Il s'agirait alors pour la France d'entrer réellement dans la compétition informationnelle mondiale.
- Le deuxième niveau reprendrait les missions originales de l'ADIT afin de favoriser la mise en œuvre d'une politique publique d'intelligence économique : il pourrait proposer de l'expertise aux entreprises privées (gratuite ou payante), établir des liens avec l'administration publique, aider les collectivités territoriales à développer une véritable stratégie économique (y compris dans le domaine de la diplomatie économique). Nous reviendrons sur ce point dans la suite de notre propos.
- Un troisième niveau, plus confidentiel, incarnerait en réalité une passerelle avec les services en charge de la sécurité économique de notre pays : ils disposeraient ainsi d'informations utiles et pourraient répondre à certaines sollicitations gouvernementales précises dans le cadre d'une politique qui harmonise aspects défensifs et offensifs. Car il leur revient de lutter contre les ingérences étrangères et de défendre les intérêts supérieurs de la nation. La sécurité informatique, la lutte contre les cyber-attaques, contre l'espionnage industriel et scientifique, la protection des secrets de fabrication et des brevets ont, depuis longtemps, fait l'objet d'efforts conséquents de la part de la DST puis de la DCRI, mais la promotion d'une politique audacieuse en matière d'intelligence économique se fait toujours attendre. D'autant que si la DCRI prend en charge une grande partie des menées subversives en provenance de l'étranger, la SDIG (sous-direction à l'information générale), scorie rescapée de la disparition de la DCRG (Direction centrale des renseignements généraux), ne collecte quasiment plus de



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

renseignement économique.⁸ De même, la DPSD (direction de la protection et de la sécurité de la défense) semble aujourd'hui essoufflée. Une réforme de la politique publique d'intelligence économique ne saura se dispenser d'une réflexion sur le dispositif français de renseignement économique (rôle de la gendarmerie nationale, périmètre d'action des services actuels et liens établis avec les services relevant du ministère de l'Economie et des Finances dans le domaine de l'analyse des informations ouvertes ou semi-ouvertes).

Enfin, le gouvernement doit redoubler d'efforts dans le domaine normatif : il s'agit moins d'édicter des lois de circonstances que de peser sur la définition des normes au niveau européen et international ; en ce domaine, notre pays se laisse submerger par des cadres dont il ne maîtrise pas les fondements ; il convient d'inverser cette tendance néfaste. En revanche, s'il manque à notre appareil législatif une définition des « intérêts économiques stratégiques », nul besoin d'une quelconque loi protégeant le secret des affaires⁹ dont il faut souligner le caractère lacunaire (notamment face aux stratégies d'intelligence juridique) ; en sus un appareil juridique déjà suffisamment étoffé existe pour affronter ce type de défis. Néanmoins, une réflexion s'avère incontournable afin de le modifier dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une plus grande compétitivité des entreprises.¹⁰

En définitive, l'échelon gouvernemental joue un rôle décisif dans la définition de priorités et leur mise en application grâce à l'administration. De fait, l'accent doit être porté sur la coordination des moyens déployés par l'Etat ainsi que sur celle des activités de la multiplicité des acteurs intervenant en ce domaine. Néanmoins, les meilleures volontés du monde n'aboutiront sans une déclinaison locale de la configuration décrite ; une déclinaison adaptée au territoire concerné en même temps que fortement liée avec les échelons supérieurs.

8. Sur cette problématique, se reporter à Jean-Jacques Urvoas et Floran Vadillo, *Réformer les services de renseignement français : efficacité et impératifs démocratiques*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2011.

9. In Jean-Jacques Urvoas et Floran Vadillo, « La loi sur le secret des affaires est un pansement sur une jambe de bois », *LeMonde.fr*, 27 février 2012 : http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/02/27/la-loi-sur-le-secret-des-affaires-est-un-pansement-sur-une-jambe-de-bois_1648093_3232.html

10. Sur ce point, le Medef propose ses réflexions dans un document consacré à l'intelligence économique publié en novembre 2011 : « Intelligence économique et compétitivité équitable : quelques pistes de réflexion ».

UNE NÉCESSAIRE ORGANISATION TERRITORIALE DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

Comme évoqué précédemment, il est nécessaire de développer une véritable politique régionale d'intelligence économique en sus de la mise en œuvre d'une stratégie nationale. A cet égard, nous pouvons concevoir un dispositif tel que suit.

Dans chaque région, un délégué régional à l'intelligence économique (DRIE) serait nommé par l'une des trois instances gouvernementales précitées, en concertation avec le Préfet de région et le président du Conseil régional, acteur qu'il n'est plus question d'ignorer ou de reléguer au second plan mais bien de mettre au même plan que le représentant de l'Etat. Cette personnalité qualifiée, choisie avant tout pour ses compétences et sa légitimité et non en fonction de sa position administrative, se verrait dotée de réels moyens humains et financiers pour mener sa mission. Son rôle, précisé dans une lettre de mission officielle, serait d'animer et de fédérer les compétences publiques et privées qui existent ou de développer celles qui font défaut. Aidé par des délégués départementaux, il repèrerait et favoriserait les initiatives locales. En lien avec ses homologues des autres régions et les correspondants étrangers de la politique publique d'IE, il assurerait la mise en œuvre d'actions d'intelligence économique, la diffusion d'informations et serait le relais des bonnes pratiques afin que chaque dispositif régional ne réinvente pas ce qui a déjà été fait ailleurs ou sur son propre territoire ! Car les initiatives locales ne manquent pas qui mériteraient d'être mieux connues, évaluées et appuyées le cas échéant. Citons à titre d'exemple la plateforme de veille aérospace en Aquitaine, le portail web www.ie-poitou-charentes.fr, l'association Novincie en Bretagne, Intellinor dans le Nord-Pas-de-Calais, etc. De même l'action d'Euradit auprès des PME ou des initiatives privées comme le GIE ProActinov méritent d'être mieux connues et diffusées.

Le délégué régional à l'IE devrait se poser en interface privilégiée de l'ADIT ou de l'ASE (l'établissement public à caractère industriel et commercial préconisé ci-avant). Cette instance jouerait un rôle de conseil et d'expertise nécessaire au développement des stratégies publiques et privées au niveau territorial. Le délégué régional à l'IE, interlocuteur des services de renseignement et de sécurité et de leurs échelons territoriaux mais aussi des acteurs du développement économique local, assurerait une réelle politique de sécurité économique active. Dans un monde économique ouvert, la sécurité est certes une



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

affaire de protection mais elle est avant tout une question d'agilité et de mouvement : innovation et conquête de nouveaux marchés doivent être les piliers d'une démarche qui, sans ignorer les menaces de la mondialisation, se concentre avant tout sur ses opportunités.

Enfin, la formation des acteurs doit être une priorité en lien avec les compétences locales quand elles existent (universités, grandes écoles, centres de formation...) et non dans une logique de centralisme parisien, de référentiel mort-né produit en catimini et de captation du marché par telle ou telle institution. Cet effort de formation ne doit pas être confondu avec les conférences de sensibilisation ou les grand-messes. Si celles-ci s'avèrent nécessaires, elles doivent constituer une étape vers l'appui, le conseil et la mise en réseau ; de ce fait, elles doivent être suivies d'effets en s'inscrivant dans un plan d'action plus global, piloté en région mais supervisé au plan national.

L'action régionale en matière d'intelligence économique doit obligatoirement gagner en efficacité (conséquence d'une coordination plus performante et opérationnelle) et en intensité pour compléter les desseins nationaux. En outre, on attend des professionnels de l'intelligence économique qu'ils se structurent en une réelle profession et que la population soit plus sensibilisée à ces enjeux cardinaux.

STRUCTURER LA PROFESSION DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE ET SENSIBILISER LA POPULATION

Notre précédent souhait de voir interagir l'administration et les entreprises ne saurait bien évidemment omettre les professionnels de l'intelligence économique. Dans cette perspective, il faudrait favoriser la structuration de la profession de l'intelligence économique et sa réglementation. Le Syndicat des professionnels de l'intelligence économique (Synfie), après avoir beaucoup œuvré en ce sens, semble aujourd'hui frappé de léthargie depuis le départ d'Hervé Séveno. Pourtant, la profession doit établir, en partenariat avec les pouvoirs publics, une charte de déontologie, un guide des bonnes pratiques et se séparer de ses activités de sécurité des entreprises au sens premier du terme. La confusion des genres n'est plus admissible.



Sortir l'intelligence économique de l'ornière

Au surplus, des efforts conséquents doivent être déployés pour sensibiliser la population, dans son ensemble, aux vertus de l'intelligence économique. Du consommateur au salarié, en passant par les étudiants, chacun doit en connaître les rudiments, car il ne s'agit absolument pas d'un discours de spécialistes. Il convient donc de poursuivre les efforts réalisés pour diffuser l'enseignement de l'IE au sein de l'université mais également favoriser la création de masters professionnels et aider les universitaires qui souhaitent structurer ce champ académique (allocations de recherche, prix de thèse, aides à la publication, création d'un laboratoire de recherche, aides aux thèses CIFRE, etc.).

L'Etat stratège trouve donc dans l'intelligence économique une occasion inespérée de mettre en application certains de ses préceptes fondamentaux afin de développer son tissu économique, d'assurer sa croissance dans les meilleures conditions ainsi que son internationalisation. En combinant et coordonnant les initiatives nationales, locales, publiques et privées, notre pays pourra assurer sa compétitivité dans le cadre d'une économie mondialisée en état de guerre permanente. En revanche, tous les efforts déployés par les pouvoirs publics ne doivent pas dispenser les entreprises de travailler à l'acquisition d'une réelle culture de la sécurité économique. Ils ne doivent pas non plus dissuader ces dernières de prendre en main leur destin. Car, si les entreprises dénoncent trop souvent la lourdeur des dispositifs publics, elles manifestent aussi trop fréquemment un défaut d'imagination et d'adaptation spontanée à l'environnement international. En ce sens, l'Etat demeure un indispensable aiguillon, notamment par le biais d'une stratégie nationale d'intelligence économique.