

NOTE DE LECTURE : La souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisation

Philippe DEUBEL
IA-IPR honoraire



Auteur du livre : Sarah guillou

Mots clés : : Mondialisation, Patriotisme économique, Souveraineté économique.

Résumé

Les tensions économiques récentes, et plus généralement les interdépendances que la mondialisation a créées à partir des années 1980, ont ravivé le débat sur la souveraineté économique, quand il ne s'agit pas de patriotisme économique. Peut-on prétendre avec Krugman que « la mondialisation n'est pas coupable » ?

L'ouvrage

La souveraineté est d'abord une notion politique. C'est la « qualité d'un Etat à n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté » (Louis Le Fur). La souveraineté économique est la capacité d'un Etat à détenir les moyens économiques nécessaires à la production de ses intérêts vitaux. La question de la souveraineté économique ne se pose qu'à partir du moment où s'affirme de manière structurelle une autonomie croissante des pouvoirs économiques ; elle a été ravivée de manière plus

conjoncturelle à l'occasion de la pandémie de Covid 19. La perte d'ancrage national est manifeste en raison de l'organisation internationale de la production et de la logique de la fragmentation de celle-ci (ce que l'on appelle dans le langage scientifique la « fragmentation de la chaîne de valeur »). Au passage, ce niveau d'interdépendance productive s'est avéré très problématique au moment du déclenchement de la pandémie qui a paralysé certaines étapes de la production ou l'accès à certaines sources d'approvisionnement. La perte d'ancrage national est manifeste également en matière de fiscalité, et notamment lorsqu'il s'agit de la contribution à l'impôt des grandes entreprises multinationales, par les phénomènes de « concurrence fiscale » et d'« évitement fiscal ». Une autre composante de la perte de souveraineté est le rôle croissant des GAFAM qui investissent de plus en plus les champs de la vie sociale et s'occupent de plus en plus des missions traditionnelles publiques (information, identité, santé, sécurité, éducation...), et qui jouent aussi un rôle de plus en plus important dans l'exploitation et le stockage de données, augmentant par là-même la vulnérabilité des individus et des entreprises.

Devant cette menace nouvelle, il faut s'écarter de deux tentations. La première est de croire à la supériorité définitive de la position d'ouverture des économies. Il est vrai que l'ouverture économique est la position à long terme la plus productrice de valeur, et philosophiquement la plus soutenable. Mais le long terme est un horizon de l'humanité, et pas forcément celui des citoyens et des nations. La seconde est de croire que le contrôle centralisé, par exemple sous la forme du patriotisme économique, est une solution sans effets pervers aux problèmes de la mondialisation. Le patriotisme économique envisage la construction de la souveraineté par le protectionnisme et la promotion de « champions nationaux », ce qui nécessite un certain nombre de mesures dirigistes. Or, ce patriotisme est un leurre d'une part parce que l'organisation du travail et de la production aujourd'hui est telle qu'une autarcie est impossible, et d'autre part parce que la logique qui gouverne l'activité des champions nationaux est multinationale et que le patriotisme ne fait pas vraiment partie des priorités de leurs décisions. Parfois, ce patriotisme économique se limite à l'idée d'une préférence nationale dans l'achat et le choix de biens et de services, mais sans comprendre qu'une offre locale n'est pas tôt ou tard efficace économiquement (détérioration du « surplus du consommateur » qui n'est pas vraiment facile à assumer).

Si on écarte ces deux tentations, tout en ne niant pas les difficultés économiques et sociales liées à la mondialisation, il reste à montrer comment la consolidation de la souveraineté économique ne peut se faire par la voie du protectionnisme. C'est la voie de l'autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne qui semble de fait la plus pertinente. Cela dit, cette voie doit se fonder sur des choix de société- environnement, sécurité sanitaire et physique, respect de la vie privée- et demande beaucoup d'honnêteté et de débats permanents sur la définition de ces choix. Finalement, il apparaît que la souveraineté économique se construit dans l'acceptation d'une interdépendance équilibrée.

Comprendre les tensions que provoque la mondialisation sur la souveraineté économique des Etats est l'objet principal de ce livre.

Voir le corrigé du sujet ESSEC 2021 « La désindustrialisation : une fatalité ? La réindustrialisation : une utopie ? »

<https://www.melchior.fr/actualite/sujet-d-esh-de-l-essec-2021-la-desindustrialisation-une-fatalite-la-reindustrialisation>

I- La mondialisation actuelle : un cadre contraignant pour la souveraineté

De nos jours, la logique de la division du travail s'est étendue à l'ensemble de la chaîne de valeur, conduisant à une fragmentation du processus de production. L'ensemble du processus est découpé en fragments autonomes qu'il est possible d'externaliser (*outsourcing*), c'est-à-dire de faire réaliser en

dehors de l'entreprise. La localisation de ces fragments d'activités n'est plus seulement nationale : on parle alors en français de délocalisation de la production et en anglais d'*offshoring*. Ce processus est qualifié de « Division internationale du processus productif » (DIPP, concept proposé par Bernard Lassudrie-Duchêne en 1986 dans l'ouvrage *Importation et production nationale*).

On peut prendre deux exemples pour illustrer la DIPP. Le premier, celui d'Airbus, illustre bien l'éclatement de la production sur plusieurs localisations. Le site de Toulouse où se situe le siège d'Airbus produit des réacteurs et procède à l'assemblage, mais d'autres sites produisent des morceaux d'avions : les caissons centraux de voilure à Saint-Nazaire, l'empennage et le fuselage arrière à Getafe en Espagne, des ailes à Broughton au Royaume-Uni, des équipements d'ailes à Brême, le fuselage, les cabines et l'assemblage final de l'A321 à Hambourg en Allemagne. Le deuxième exemple est celui du célèbre iPhone d'Apple, qui est aujourd'hui un poste du déficit commercial américain ! En effet, les iPhones sont assemblés par l'entreprise taïwanaise Foxconn en Chine et exportés vers les Etats-Unis. Les composants viennent de Corée du Sud (Samsung), du Japon (Toshiba), d'Allemagne (Infineon), de France (ST Microelectronics), et même des Etats-Unis. L'ensemble est assemblé par Foxconn dans l'usine de Schenzen. Samsung fournit la mémoire flash, la mémoire de travail, et le processeur des applications, soit 26% du coût des composants de l'iPhone. Samsung est donc un fournisseur majeur de l'un de ses principaux concurrents.

Face à cette organisation mondiale de la production, l'exercice de souveraineté est difficile. A titre d'illustration, une politique de taux de change élaborée par les autorités monétaires du pays ou de la zone économique se heurte désormais à des mouvements contraires, parce que les importations sont maintenant difficiles à considérer comme un flux totalement externe au territoire, d'une part parce qu'elles peuvent inclure des composants domestiques, d'autre part parce que bien souvent ces importations fondent la compétitivité des exportations. En 2020, une étude de la Banque mondiale montrait qu'étant donné les chaînes de valeur mondiales, les effets des dépréciations/dévaluations n'atteignaient que la moitié des effets qu'elles pouvaient avoir dans les années 1990, tout simplement parce que quand la monnaie se déprécie, les importations deviennent plus chères, ce qui contrarie l'effet négatif escompté sur le prix des exportations. C'est au moment de la pandémie que l'on a pris conscience de la profondeur des chaînes de valeur mondiales et des situations de dépendance qu'elles créent. C'est alors que l'expression de souveraineté économique s'est fait entendre pour tenter de contrarier ces dépendances. Des velléités de relocalisation sont apparues et certains observateurs en ont conclu à l'accélération du découplage économique, ce découplage signifiant la disparition-ou au moins la réduction- des interdépendances des économies. Ce souhait de nature politique est cependant équivoque, car il sous-estime la dualité du processus : devenir moins dépendant des importations étrangères signifie en retour que les autres deviennent moins dépendants de nos exportations. Et on retrouve là l'idée des mercantilistes selon laquelle le commerce international serait « un jeu à somme nulle », méconnaissant la réalité des « bénéfices mutuels à l'échange ».

Voir la question 4 du chapitre du programme de Terminale sur le commerce international « Comprendre l'internationalisation de la chaîne de valeur et savoir l'illustrer »

<https://www.melchior.fr/cours/question-4-comprendre-l-internationalisation-de-la-chaîne-de-valeur-et-savoir-l-illustrer>

II- Les firmes globales, menace pour la souveraineté

Les firmes « globales » sont une menace pour la souveraineté des Etats car leur puissance et leur pouvoir ont désormais atteint des niveaux inégalés. La richesse des grandes multinationales rivalise maintenant avec celle des Etats. En 1984, sur les cent plus grandes entités économiques, 55 étaient des Etats et 45 étaient des entreprises multinationales. Dès 2001, 29 étaient des Etats et 71 des multinationales. En 2015, les 100 plus grosses sociétés en termes de capitalisation dans le monde- dont

plus de la moitié sont américaines- pèsent presque autant que le PIB américain. Apple et Google, mais aussi Walmart, sont en tête. Walmart, tout comme ExxonMobil et Royal Dutch Shell, a un chiffre d'affaires qui dépasse le PIB du Danemark, la 35^{ème} puissance mondiale. Les multinationales sont de plus en plus grandes, mais aussi de plus en plus plurinationales. Les 100 plus grandes firmes multinationales recensées par la CNUCED ont chacune au moins 500 filiales couvrant plus de 50 pays. L'extension de la multinationalisation des entreprises accentue deux menaces pour la souveraineté économique : la taille, qui confère un pouvoir économique potentiellement plus puissant que le pouvoir politique, et la libération de l'ancrage territorial, qui déconnecte le pouvoir économique de l'exercice de la souveraineté. C'est alors qu'apparaissent des inquiétudes économiques relatives à l'emploi et au contrôle technologique. En effet, les délocalisations de la production sont souvent interprétées comme des pertes d'emplois, et les réactions immédiates des politiques se concentrent souvent sur cette question du maintien des emplois. Du côté de la technologie, le changement de nationalité et la plurinationalité sont aussi pour les politiques des menaces sur le contrôle de la technologie et la captation des rendements des investissements éducatifs.

Un autre péril lié aux multinationales est que celles-ci sont toujours à la recherche de l'« optimisation fiscale » qui les conduit à arbitrer en faveur des localisations territoriales qui permettent de maximiser leur revenu net d'impôt et d'optimiser la gestion de leur trésorerie ou de leurs liquidités. Les flux d'investissement directs à l'étranger sont, pour une partie d'entre eux, gouvernés par les avantages fiscaux qu'offrent les destinations, qu'il s'agisse d'avantages officiels s'appliquant à tous les investisseurs, ou d'avantages plus officieux et spécifiques à une entreprise. La « concurrence fiscale » devient alors un sujet de tensions internationales. Ne serait-ce que dans l'Union européenne, cette question est à la fois chronique, lancinante, et de plus en plus urgente, car les « paradis fiscaux européens » continuent d'alimenter fortement cette concurrence non coopérative. Or, la concurrence fiscale est source d'inefficacité pour au moins deux raisons : elle se concentre sur les revenus du capital (profit et patrimoine), conduisant à un report de la charge fiscale sur les revenus du travail, ce qui accentue les inégalités entre les détenteurs du capital et ceux qui ne détiennent que du travail ; la deuxième raison est qu'elle conduit à une course stérile au moins disant fiscal pour attirer les entreprises. Cette course compromet les rentrées fiscales des Etats qui sont absolument nécessaires pour faire progresser les économies. N'est-ce pas Balzac lui-même qui écrivait en 1838 dans *Les employés ou la Femme supérieure*, que « le budget n'est pas un coffre-fort, mais un arrosoir ; plus il prend et répand l'eau, plus un pays prospère ».

Enfin, l'activité numérique des multinationales sur la période récente vient amplifier la contestation de la souveraineté des Etats. D'une manière générale, l'Etat n'est pas le bienvenu dans ce monde numérique qui cherche à s'émanciper des règles émanant des institutions. Mais la difficulté est que les activités numériques s'inscrivent en concurrence avec les Etats dans des sphères qui jusqu'ici relevaient de leur compétence exclusive. Par exemple, en matière monétaire, le projet du Bitcoin, né en 2009, s'inscrit dans une utopie libertarienne, tout comme aujourd'hui la finance décentralisée, les cryptomonnaies ou certains projets de *non fungible tokens* (NFT). Et plus les multinationales sont puissantes, plus l'antagonisme s'amplifie. En 2012, les dépenses en R&D des entreprises du secteur des services numériques représentaient 4% de la dépense totale des entreprises mondiales. Cette part est passée à 14% en 2018 et 18% en 2021. Et au niveau de la capitalisation, toujours en 2021, le rapport de la CNUCED montre que le poids des entreprises du numérique ne cesse d'augmenter. La capitalisation des 100 premières est passée de 1200 milliards de dollars en 2012 à 3250 milliards de dollars en 2021.

Voir l'actu-éco : « La taxe mondiale sur les bénéfices des entreprises multinationales »

<https://www.melchior.fr/actualite/actu-eco-la-taxe-mondiale-sur-les-benefices-des-entreprises-multinationales>

Voir la note de lecture du livre de François Lévêque « Les entreprises hyperpuissantes »

III- La recherche de la souveraineté économique

La politique industrielle est le fer de lance de la souveraineté économique. Qu'il s'agisse de la politique de protection des industries naissantes ou de la politique de promotion ou de défense des champions nationaux, c'est au nom du caractère stratégique de ces industries que se justifie la politique industrielle de soutien. Il en est de même de la politique de promotion de certaines technologies qui, outre qu'elles permettent de générer des externalités positives pour l'ensemble de l'économie, se justifient au nom du fait que la maîtrise de ladite technologie est jugée fondamentale pour le devenir économique de la nation.

Ces politiques industrielles plus ou moins volontaristes trouvent un soutien dans de nombreuses théories économiques qui se sont développées à partir des années 1980. Sans pour autant se rattacher au protectionnisme, de nombreuses théories comme la théorie de la croissance endogène, la politique commerciale stratégique, la prise en compte des coûts fixes, des rendements d'échelle et des effets d'apprentissage ainsi que la théorie de l'information, viennent offrir des arguments en faveur d'une politique industrielle. Et il faut avouer que le recul de l'industrie dans les vieilles puissances économiques a réveillé l'intérêt pour la base industrielle nationale et le recours à des politiques de soutien et de promotion. En France, la part de l'industrie manufacturière a été réduite de moitié en 50 ans, passant de 22% en 1970 à 10% en 2020. Dans toutes ces vieilles puissances, il n'y a guère que l'Allemagne qui jusqu'à présent a réussi à maintenir la part de l'industrie manufacturière à 23% depuis 1995.

Cela dit, pour le cas français, en dépit d'une tradition colbertiste qui s'est notamment traduite depuis la seconde guerre mondiale par des gouvernements plus interventionnistes que ceux de la plupart des pays développés, le « dirigisme économique » a loin d'être été un succès. Les difficultés actuelles de nos fleurons industriels ne sont cependant pas en soi des échecs de la politique industrielle, mais plutôt des « échecs de gouvernance qui sont autant ceux des dirigeants d'entreprises que ceux de l'Etat actionnaire, dans un contexte défavorable qui rend les erreurs irrémédiables » (Guillou, 2015). Il faut reconnaître cependant que la politique industrielle est toujours difficile à conduire, d'une part parce qu'elle met du temps à produire ses effets (il faut des investissements continus et constants qui traversent les alternances politiques pour modifier une spécialisation industrielle), et d'autre part parce qu'il n'y a pas toujours de consensus politique sur les technologies du futur. Tout cela montre que la souveraineté économique est également une affaire de consensus politique. Ajoutons pour la France que différents facteurs comme une dépense en R&D qui plafonne, des parts d'industries innovantes en-deçà de celles des partenaires tout comme les dépôts de brevets, un niveau de dépense pour l'éducation supérieure insuffisant, un financement de la recherche publique qui stagne, des performances dans les classements d'éducation insuffisants, ne créent pas un contexte favorable à l'émergence d'une véritable politique industrielle nationale.

C'est la raison pour laquelle il semble opportun de se tourner vers l'Europe pour conforter la souveraineté économique. Jusqu'à présent, la construction européenne a réussi à créer l'interdépendance économique des Etats membres et avec elle la puissance commerciale de l'Europe, faisant de l'Union européenne un acteur majeur du commerce mondial qui est maintenant le premier importateur mondial et le deuxième exportateur mondial après la Chine. Ne peut-elle pas contribuer dans un avenir proche à faire émerger des champions européens dans la perspective de la consolidation d'une souveraineté économique, qui ne sera pas nationale, mais européenne ?

Actuellement, l'Europe cherche à renforcer sa souveraineté dans de nouveaux secteurs comme l'hydrogène, les infrastructures nuagiques, l'ordinateur quantique. Les instances européennes cherchent à orienter des regroupements d'intérêts et des investissements de poids pour créer des clusters technologiques. L'Europe va même jusqu'à orienter les prêts de la Banque européenne d'investissement. De telles orientations sont nouvelles, même si elles sont conformes à la volonté de l'Union européenne d'investir dans l'innovation. Ce qui se joue est la capacité des acteurs à s'allier

pour augmenter les leviers d'investissement et d'innovation. Les défis posés par les politiques chinoise et américaine n'ont jamais été aussi critiques que depuis ces 5 dernières années. Bien que ce qui sortira de cette politique est encore incertain, c'est un fait que le niveau européen de souveraineté s'impose pour des raisons économiques qui sont celles des économies d'échelle et des coûts des investissements élevés de technologie, qui ne peuvent être compensés que par une échelle de marché également européenne.

Voir la note de lecture du livre de Jean-Pierre Clamadieu « L'Europe, l'avenir de l'industrie française »

<https://www.melchior.fr/note-de-lecture/l-europe-avenir-de-l-industrie-francaise>

Quatrième de couverture

Trouvant son origine dans l'intensification de l'interdépendance productive entre les nations ainsi que dans l'accroissement du pouvoir économique des firmes multinationales, la souveraineté économique est devenue une préoccupation majeure des gouvernements et des citoyens. Si cette préoccupation est depuis toujours au cœur du positionnement politique vis-à-vis de la mondialisation, elle est désormais un élément central dans le choix des politiques industrielles et de concurrence, clés de voûte de la santé économique des Etats.

Pourtant, la souveraineté économique est un objectif aussi facile à défendre que difficile à définir. Cette difficulté vient de la complexité du réseau d'interdépendances entre les économies et les entreprises autant que de l'ambivalence des politiques et des acteurs qui sont censés l'atteindre.

Faisant appel à l'histoire et aux théories économiques, à l'actualité ainsi qu'à l'analyse de toutes les facettes qui constituent l'économie des Etats, cet ouvrage éclaire et explicite cette complexité et cette ambivalence afin de rendre au concept de souveraineté économique une dimension qui dépasse les seuls patriotisme économique et slogans politiques.

L'auteur

Economiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)- centre de recherche en économie de Science Po, Sarah Guillou est directrice du département Innovation et concurrence. Docteure en sciences économiques depuis 2002, elle a publié à la fois dans des supports grand public et dans des revues académiques internationales (*Review of World Economics, Journal of Banking and Finance, China Economic Review...*). Elle est intervenue dans plusieurs grands médias (France Culture, LCI, Public Sénat, *Le Monde*) et à de nombreuses tables rondes (dont Jéco, Medef, Assemblée nationale, Sénat, IHEDN, La Fabrique de l'Industrie). Elle enseigne l'économie internationale et l'économie publique à Sciences Po.