

La Souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisa- tion

SARAH GUILLOU

La Souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisa- tion

É
C
O
S
U
P

DUNOD

Éditorial : Guillaume Clapeau et Lucile Lesage
Correction : Laurence Michel
Fabrication : Damien Naranin
Couverture : Nicolas Wiel et Pierre-André Gualino
Mise en pages : Lumina Datamatics

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2023

11, rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-084776-1

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Avant-propos	XI
Introduction	1
Chapitre 1 La croissance des firmes globales	11
Les inquiétudes que suscite la multinationalisation	13
Les inquiétudes économiques	15
Les inquiétudes politiques	24
La roue des fusions-acquisitions	32
Des logiques sectorielles	35
Le rôle croissant des acteurs chinois	39
Le contrôle croissant des investissements étrangers	42
Conclusion	49
Chapitre 2 La division internationale du travail et l'émiettement de la nationalité des produits	51
Identification et mesure du phénomène	55
Production et importations	55
Importations et exportations	58
Les motifs et la rationalité de l'externalisation	60
Les frontières de la firme devant les frontières étrangères	61
La montée des contenus immatériels et l'usage des TIC complexifient les CVM	64
Politiques commerciales et chaînes de valeur mondiales	67
Déficit commercial et chaînes de valeur mondiales	67
Relocaliser et réindustrialiser	69
Transfert de technologie et internationalisation de la R&D	72
Conclusion	74

Chapitre 3	La fiscalité, nouveau fondement de la nationalité des entreprises	77
	La concurrence fiscale en Europe	80
	Le débat théorique et politique	81
	Les motifs de la concurrence fiscale : des stratégies fiscal-industrielles aux havres fiscaux	83
	L'usage de la réglementation des aides publiques pour contrer la concurrence fiscale abusive	88
	La concurrence fiscale et les entreprises américaines	95
	Les stratégies d'inversion ou redomiciliation	95
	La réforme de Donald Trump	97
	La fiscalité des actifs immatériels	98
	La fiscalité de la R&D	99
	La fiscalité des revenus des actifs immatériels	102
	La fiscalité des activités de l'économie numérique	105
	La régulation internationale s'organise	109
	Les efforts européens : illustration des espoirs et des désillusions en matière fiscale	109
	Le plan d'action de l'OCDE et la collaboration du G20	111
	Conclusion	114
Chapitre 4	L'Europe, entre contrôle et émancipation de la souveraineté nationale	115
	La politique de la concurrence, maîtresse de la régulation économique européenne	117
	Les fondements de la politique de concurrence	117
	La politique de la concurrence européenne en débat	119
	La politique industrielle en construction	122
	Acier et énergie : les secteurs fondateurs	124
	La sidérurgie européenne	125
	L'énergie	129
	Automobile et aérospatial : les secteurs en danger	135
	L'industrie automobile : du thermique à l'électrique	135
	L'aéronautique et le spatial : une souveraineté à consolider	143
	Conclusion	150

Chapitre 5	Politique industrielle, instrument de la souveraineté économique	153
	Le colbertisme à la française	157
	La défense et le nucléaire sont-ils les derniers bastions franco-français ?	159
	La cession des champions : des affaires emblématiques	168
	Les politiques industrielles des États-Unis	176
	Le patriotisme et le protectionnisme américains	177
	La défense et la santé	182
	Le secteur privilégié des semi-conducteurs	184
	Le volontarisme industriel chinois	186
	Puissances des entreprises d'État et dynamisme contrôlé des entreprises privées	188
	La stratégie industrielle de montée en gamme	191
	Conclusion	199
Chapitre 6	Souveraineté numérique, le nouveau défi	201
	Gigantisme et mépris des souverainetés territoriales	201
	La philosophie libertarienne et transhumaniste	202
	Une présence du numérique accrue dans les économies	205
	La concentration dans l'économie des plateformes et la naissance des nouveaux monopoles	207
	Les missions régaliennes	213
	Monnaie et finance	213
	Le Cloud ou les archives numériques	218
	Communications et surveillance	220
	L'impérialisme numérique	225
	L'impérialisme chinois par les routes numériques	225
	L'impérialisme américain via l'extraterritorialité	227
	L'impérialisme européen : le juridique à défaut de pouvoir économique ?	228
	Conclusion	230

Conclusion	233
Remerciements	235
Bibliographie	237

À Tess et Anton

Avant-propos

« Or ces hommes, les voici stupéfaits : à leur insu la Cité terrestre est entrée dans l'histoire ; mais elle n'est pas la Cité harmonieuse dont l'image habitait l'utopie du monde. Alors qu'au siècle passé, et encore longtemps dans celui-ci, on rêvait l'humanité, c'est aujourd'hui qu'on la vit. Et cette expérience est celle de la tragédie. »

R.-J. Dupuy, *La Clôture du système international : la cité terrestre*

Les tensions économiques vont gouverner les relations internationales de la décennie 2020. De la pandémie à la guerre russo-ukrainienne, ces trois premières années de la décennie ont montré la croissance des enjeux de souveraineté économique. Le conflit entre la Chine et les États-Unis, leur opposition pour la domination technologique, la crise née de la pandémie et la crise énergétique ont ravivé le débat autour du patriotisme économique et de la souveraineté économique. Les tensions aujourd'hui observées sur les produits pharmaceutiques, sur les semi-conducteurs, sur les engrais, sur l'énergie et sur les matières premières nécessaires à la transition énergétique concerneront très probablement d'autres secteurs dans le futur.

Les interdépendances économiques que la mondialisation des échanges a créées sont remises en perspective. Les appels à l'autosuffisance en biens sanitaires de première nécessité ont fleuri pendant la pandémie. On a alors constaté à la fois le manque de coordination internationale et une solidarité internationale, des politiques autoritaires et protectionnistes autant que des réactions efficaces du marché. Par ailleurs, le conflit russo-ukrainien a montré que les relations économiques avec les régimes autocratiques sont problématiques, que les Européens n'ont pas correctement anticipé le coût de leur dépendance énergétique et que le pari d'une interdépendance économique comme élément de stabilisation avec la Russie a été perdu.

Du côté de la politique intérieure, les élections se succèdent et des partis souverainistes et antimondialistes (voire antieuropéens) s'opposent invariablement aux partis plus centristes et ouverts sur le monde. La victoire du candidat mondialiste Emmanuel Macron en 2017 n'a pas fait disparaître la profonde inquiétude des citoyens à l'égard de la mondialisation économique qu'incarne en partie l'Union européenne. Le vote en faveur du Brexit en 2016, à l'issue du référendum mis en œuvre par le Premier ministre d'alors David Cameron, et l'élection de Donald Trump à la tête des États-Unis en 2017 sont autant de signes d'un rejet de l'intégration économique.

La contestation sociale qui a émaillé le premier quinquennat d'Emmanuel Macron n'est pas non plus sans relation avec la division de la société entre ceux qui s'insèrent dans la mondialisation et ceux qui restent en marge de celle-ci. En 2022, rien ne semble avoir vraiment changé en matière de polarisation de la politique française.

Si Donald Trump, qui a multiplié les obstacles à la mondialisation des entreprises et a défendu une lecture mercantiliste des échanges internationaux devenue contagieuse, n'est plus à la tête des États-Unis, il semble que la pandémie de Covid-19 ait accentué le rejet de la mondialisation et débridé l'expression des appels au patriotisme économique.

Ces signaux électoraux montrent l'urgence de faire état de l'économie mondiale contemporaine et de l'ordre économique que crée la mondialisation contemporaine. Trop de fantasmes quant à ses dangers et trop d'utopies quant à sa réversibilité nourrissent le terreau fertile du discours antimondialiste et populiste. De même, trop d'approximations dans sa réalité et trop d'inexactitudes quant à ses fondements conduisent à des solutions stériles et contre-productives de régulation de ses excès. Sans compter que le quotidien des individus est de plus en plus touché par les événements mondiaux, ce qui rend chacun conscient d'un ordre mondial qui lui échappe.

Au même moment, le pouvoir économique des multinationales ne faiblit pas et de nouveaux monopoles numériques grandissent en se moquant des craintes citoyennes. Ces monopoles profitent du double jeu des États qui vantent le patriotisme économique et louent les champions nationaux tout en favorisant leur nature apatride – notamment fiscale – par un manque de coordination étatique.

Peut-on encore prétendre, comme le titrait autrefois Paul Krugman, que « la mondialisation n'est pas coupable » ? Il est urgent de sortir de cette dialectique du procès. Pour paraphraser René-Jean Dupuy, si on ne peut plus nier appartenir à la Cité terrestre ni renoncer à y participer, on doit cependant comprendre ses équilibres et déséquilibres pour penser les règles qui permettront de construire une citoyenneté globale. La souveraineté économique ne peut se construire que dans ce cadre.

Introduction

« L'univers, tel que nous le percevons, est comme une mer de silence bordant de toutes parts un petit îlot bavard, la Terre. »

Clément Rosset, *Le Philosophe et les Sortilèges*

La souveraineté économique est une notion qui mêle le droit et l'économie, et qui recouvre plusieurs acceptions. L'adjectif qualificatif est-il nécessaire ? En effet, la souveraineté n'est-elle pas aujourd'hui nécessairement accompagnée du pouvoir économique ? Autrement dit, peut-on être souverain et pauvre ? Ou encore, la richesse n'est-elle pas un moyen d'accroître la souveraineté d'une nation ?

Dans les faits, la souveraineté s'exerce sur un territoire et sur le peuple qui y réside, et elle n'est pas conditionnelle à la richesse de ce territoire ni de son peuple. Mais, dès qu'on s'intéresse aux variations de cette souveraineté, en supposant donc qu'elle peut être augmentée ou diminuée, c'est alors que la puissance économique entre en jeu. Celle-ci est fortement responsable des variations de la souveraineté ; on pourrait même prétendre que la souveraineté politique est l'assise juridique d'une nation, alors que la souveraineté économique varie.

Si la souveraineté économique est proportionnelle à la puissance économique, elle n'est pas synonyme. D'une part, parce que c'est dans l'appropriation des pouvoirs économiques pour exercer le pouvoir politique que s'inscrit la souveraineté ; d'autre part, parce que c'est dans une approche relative aux autres puissances économiques que la souveraineté économique se matérialise.

Ainsi, la souveraineté politique est amoindrie si elle est contestée par des pouvoirs économiques comme ceux des grandes multinationales, ce qui justifie les nationalisations de certaines d'entre elles, notamment chez les jeunes nations qui construisent leur souveraineté, ou leur démantèlement si le pouvoir est jugé trop excessif. De même, la souveraineté politique peut être mise à mal par la puissance économique des autres nations, ce qui peut conduire à une forme de tutelle économique sur certaines technologies ou à une forte dépendance vis-à-vis de certains biens. Cette contestation peut s'exercer par les multinationales étrangères avec ou sans capitaux publics. La souveraineté économique a donc potentiellement une nature conflictuelle et elle est toujours intrinsèquement dynamique. Toujours en devenir, elle n'est jamais irrémédiablement acquise.

J'aborde la souveraineté économique à travers la relation des États avec les entreprises et non dans leurs relations économiques avec les autres États directement, comme ce qui relève des relations financières de dettes souveraines. Cependant, les interactions entre les États sont abordées par l'intermédiaire de leurs entreprises respectives et par le biais de la concurrence entre les politiques d'attractivité.

La mondialisation est un vecteur de l'autonomie des pouvoirs des entreprises vis-à-vis de leur ancrage national, c'est aussi ce qui met les souverainetés économiques des États en tension, sinon en concurrence. C'est par ce vecteur que la souveraineté est bousculée dans l'ère moderne : les multinationales sont à la fois un des instruments de la souveraineté économique et une potentielle menace.

La souveraineté économique est donc cet équilibre entre pouvoir politique et pouvoir économique qui fait en sorte que la souveraineté politique ne se retrouve pas en conflit avec les pouvoirs économiques, mais offre à ces derniers une alliance avec les institutions politiques qui les confortent, les respectent, mais aussi les contraignent. Il s'agit, en somme, d'une alliance de renforcement mutuel.

De la nationalité des entreprises

Si la souveraineté économique repose sur les pouvoirs économiques nationaux, alors la question de la nationalité des entreprises est primordiale¹. La mondialisation des relations économiques a profondément bouleversé l'association des entreprises à des nations. Juridiquement, c'est la localisation du siège social qui définit la nationalité. Mais est-ce suffisant ? L'origine du créateur ou de la créatrice de la marque ou de l'entreprise est souvent décisive. Quand on plonge au cœur des produits ou de l'actionnariat, on se rend compte pourtant que la nationalité est fortement diluée. Apple est américaine parce que Steve Jobs l'était et qu'il a lancé l'entreprise dans le garage de ses parents à Los Altos. Aujourd'hui pourtant, la majeure partie des composants d'un iPhone est produite en dehors des États-Unis puis assemblée en Chine. Louis Vuitton (LVMH) est française, mais cette multinationale l'est-elle davantage que le groupe Peugeot-PSA dont la famille fondatrice Peugeot était actionnaire à parité avec le Chinois Dongfeng au moment de l'entrée de ce dernier au capital² ? Alibaba est indéniablement chinoise, mais l'Américain Yahoo et le Japonais Softbank en sont aussi actionnaires. De même, Mercedes-Benz est une référence allemande, ce qui n'exclut pas que près de 20 % de son capital est détenu par des Chinois. Quant à Pirelli, est-il toujours un symbole de l'économie italienne ? En 2015, l'entreprise a été rachetée par un investisseur chinois, précisément le conglomérat de chimie ChemChina³. Deux ans plus tard, le Chinois redescendait en dessous de la barre des 50 %, mais restait majoritaire. Pirelli, désormais présidée par le président de ChemChina, a indéniablement perdu de son « italianité ».

Si l'origine est décisive dans l'affectation de la nationalité, une entreprise, surtout une grande entreprise, n'est pas seulement un individu et une date de naissance. La suite de l'histoire est aussi importante : l'arrivée de nouveaux actionnaires, l'apport de

1. La nationalité des entreprises est une notion attachée par définition à l'histoire des États-nations. Dans l'économie-monde qui précède les États-nations, théorisée par Fernand Braudel, les entreprises sont mondiales.

2. Aujourd'hui, la famille Peugeot détient 7,1 % du capital alors que le Chinois Dongfeng en a 4,4 %.

3. ChemChina avait obtenu une participation de 65 % dans la holding de contrôle, le fonds d'investissement Marco Polo.

compétences et l'emploi de main-d'œuvre étrangère ou de composants essentiellement produits en dehors du territoire modifient fortement l'association d'un produit à une nation du point de vue économique.

Les entreprises sont liées à l'histoire économique d'un pays, à ses ressources naturelles, à ses talents, à la gouvernance publique qui a pu les soutenir, à l'adéquation de leur offre avec les caractéristiques de la demande – ou encore les préférences des consommateurs ou usagers de leur pays d'origine. Elles sont des marqueurs historiques et des symboles de l'histoire productive d'un pays. Pourtant, si toute entreprise a un passé qui appartient à une nation, son présent s'inscrit dans une plurinationalité. Bien sûr, toutes les entreprises ne sont pas des multinationales, cela est évident pour toutes celles de services de proximité (quoique ces derniers soient parfois proposés par des entreprises de plateformes internationales). Il reste que toutes les entreprises qui suscitent le « patriotisme économique », ou une plus modeste fierté nationale, le sont devenues. Nos fleurons industriels, ceux qui sont érigés en modèle du patriotisme économique, sont multinationaux et emploient du personnel autant à l'étranger que sur le territoire domestique, si ce n'est davantage. Qu'il s'agisse d'entreprises de l'automobile, de l'énergie, du luxe ou de la chimie pharmaceutique, leur insertion internationale fait partie de leur avenir. C'est aussi le cas de certaines de nos entreprises publiques dont les intérêts sont stratégiques. Citons par exemple le cas d'EDF Energy, filiale d'EDF, qui a racheté en 2008 le parc nucléaire britannique de British Energy. Cette filiale d'une entreprise détenue à 85 % par l'État français est propriétaire du parc nucléaire britannique et est engagée dans un projet de construction de deux EPR avec un partenaire chinois. Dans ce cadre, elle est susceptible d'obtenir une aide de l'État britannique. Autrement dit, les industriels français ne sont des fleurons que parce qu'ils sont devenus des multinationales, et c'est souvent de cette caractéristique qu'ils tirent leur puissance.

Si de nombreuses entreprises – les plus petites – conservent toujours cependant un ancrage national (surtout les services), ce n'est pas forcément le cas de leurs produits. Historiquement, les entreprises, dans maints domaines, ont été dépendantes du pouvoir politique et de leur nation d'origine. Elles s'en sont depuis progressivement émancipées. L'accélération de la mondialisation est à la fois le fruit et le moteur de cette émancipation. Si l'alliance des entreprises aux États est une réalité qui existe depuis la naissance des marchands, l'équilibre des pouvoirs semble cependant de plus en plus asymétrique, faisant perdre du poids à la démocratie – ou au peuple – que l'État incarne face à une oligarchie économique. Les tribunaux d'arbitrage, qui accompagnent les traités commerciaux mis en place pour gérer les plaintes des multinationales à l'égard d'États étrangers où elles investissent, sont une illustration du face-à-face des pouvoirs et de leurs poids respectifs. À l'opposé, la Chine semble fournir un nouveau modèle d'alliance entre l'État-parti et les entreprises qui semble tenir, dans la mesure où les objectifs vitaux des deux entités, d'un côté la croissance, de l'autre le contrôle du pouvoir, sont respectés. Dans cette dualité chinoise, la voix du peuple n'est pas centrale.

Ce livre décrit la mondialisation des entreprises et la dilution de leur (r)attachement territorial. Cette évolution neutralise le patriotisme économique. Si les interactions entre

les États et les entreprises continuent d'être denses, elles sont moins équilibrées et les entreprises ont fortement gagné en autonomie par la fragmentation de leur nationalité.

De la nationalité des actifs

S'ajoute à la multinationalité des lieux d'exercice de l'activité une multinationalité des actionnaires et donc de la propriété des entreprises. Le 28 avril 2015, Norbert Dentressangle, le numéro 2 du transport français, a été racheté par la société américaine XPO Logistics pour 3,24 milliards d'euros. XPO est une société de logistique basée à Greenwich dans le Connecticut ; Norbert Dentressangle était une société familiale lyonnaise créée en 1979, dont une partie de l'activité se déployait aussi aux États-Unis. Contrôlée à 67 % par son fondateur éponyme, l'entreprise était cependant cotée en Bourse. C'est la décision de son fondateur de céder son entreprise qui a conduit au changement de nationalité. Cependant, l'activité ne dépend pas de son actionnaire qui changera de nouveau en 2020. Ce qui assurera l'emploi français de cette nouvelle entreprise est la demande sur le territoire européen et les qualifications de logistique des salariés français.

L'ancrage peut rester national parce que la clientèle est essentiellement nationale, mais les actionnaires ne le seront pas forcément. Ainsi en est-il des surgelés Picard. Raymond Picard avait repris en 1920 les Glacières de Fontainebleau, une entreprise de pains de glace fondée en 1906. Rachetée et développée par Armand Decelle en 1973, l'entreprise passe entre les mains d'actionnaires successifs (Carrefour, Lion Capital, Azyrta), rachetée à l'aide du levier de l'endettement aisément remboursé par les flux de trésorerie constants de l'entreprise, pour finir en 2020 dans le portefeuille du groupe Zouari (Monoprix et Franprix, notamment). Ainsi, la nationalité du propriétaire est insuffisante pour déterminer toute la trajectoire future d'une entreprise. Cela n'est pas neutre, mais peut-être anecdotique vis-à-vis de l'apport en capital et des énergies et synergies qu'apporte l'investisseur.

Dans l'affaire Couche-Tard vs Carrefour qui a commencé en février 2021, l'idée que l'actionnaire principal de Carrefour devienne canadien a hérissé le gouvernement français avant même qu'une claire proposition de rachat ne soit établie⁴. Pourtant, les actionnaires français de Carrefour, comme LVMH et les Galeries Lafayette, étaient clairement vendeurs. L'opposition politique (anticipant celle de l'opinion) se fondait sur le caractère stratégique de la distribution alimentaire. L'autosuffisance alimentaire est souvent associée à la souveraineté : dans l'opinion, une nation qui peut se nourrir est souveraine. C'est pour cela que le secteur agricole est un des plus protégés au monde et souffre de nombreuses dérogations dans le système multilatéral des échanges de l'Organisation mondiale du commerce. Ici pourtant, Carrefour est un distributeur et non un producteur à l'activité mondiale et dont l'implantation française

4. Couche-Tard est une enseigne canadienne de distribution attenante aux stations-service.

n'aurait été aucunement menacée. En outre, ce n'est pas parce que le propriétaire aurait été canadien que Carrefour n'aurait pas eu à se conformer aux règles contraignant la distribution alimentaire en France. Le pouvoir de contrainte porte sur le territoire et est associé à la résidence, non à la nationalité des personnes physiques et morales. Cette affaire est l'illustration de la confusion des esprits en matière de souveraineté économique.

Il reste que la détention par des investisseurs étrangers des actifs économiques est toujours sensible. Cependant, est-ce que les pays qui ont moins d'entreprises étrangères sur leur territoire sont plus souverains ? Il s'agit de pays souvent fermés aux investisseurs et isolés sur le plan international (Iran, Corée du Nord) ou peu attractifs. Inversement, est-ce que les pays qui ont plus d'entreprises étrangères sont moins souverains, comme la Chine, par exemple ? Difficile d'affirmer aujourd'hui que la Chine n'a pas atteint un certain degré de souveraineté économique. Il existe des territoires dominés par les producteurs étrangers et cela peut miner la souveraineté politique, mais les exemples correspondent à des États fragiles (comme le Liban) et la nationalité étrangère des entreprises ne pose un problème que si l'État ne peut exercer son pouvoir de contrainte. Autrement dit, c'est le défaut de souveraineté politique qui rend risquée la présence d'investisseurs étrangers.

Nous aborderons plus loin la question de savoir si les emplois sont mieux protégés sous pavillon domestique. Là aussi, le patriotisme économique brouille la compréhension des vrais enjeux.

Du patriotisme économique

La souveraineté économique est une notion qui doit se distinguer du patriotisme économique. Bien que ces deux concepts partagent des points communs, le second souffre d'anachronisme et est un leurre pour au moins deux raisons. La première est que la logique des fleurons nationaux est multinationale et que le patriotisme ne fait pas partie des priorités de leurs décisions. Le patriote économique vénère ainsi des acteurs souvent peu patriotes ! La seconde est que l'organisation du travail et de la production est telle, aujourd'hui, que le patriotisme économique peut apparaître comme le souhait d'une autarcie anachronique et impossible. Bien évidemment, les entreprises ne sont pas apatrides, *mais plus pour tout un chacun, la « Cité terrestre » est aussi leur habitat.*

Le patriotisme économique est un concept fortement bousculé, voire vidé de son sens par la mondialisation des capitaux qui brouille la nationalité des actifs et par le pouvoir croissant des multinationales. En outre, le concept alimente la rhétorique populiste et nationaliste, en niant l'état des interdépendances mondiales. Il se limite parfois à l'idée d'une préférence nationale dans l'achat et le choix des fournisseurs, notamment ceux émanant des pouvoirs publics, bien que privilégier une offre locale ne soit pas toujours efficace économiquement.

En mai 2015, l'armée française devait remplacer ses quatre mille véhicules tout-terrain dits P4. Elle décide donc, par une procédure accélérée, de commander mille 4x4 Ranger de marque américaine (Ford). Ces véhicules correspondaient aux caractéristiques techniques qui étaient recherchées par l'armée française pour ses opérations en cours. Cette décision d'achat a suscité des oppositions dans la région de Montbéliard, abritant deux entreprises qui auraient souhaité participer à la transformation pour l'armée de 4x4 de constructeurs français, notamment le Duster de Dacia ou le Berlingo de Citroën. Mais ceux qui ont crié au scandale ont oublié que le Duster est fabriqué en Roumanie et le Berlingo au Portugal. Finalement, la commande de 2016 s'est orientée vers des Ford Ranger qui seront militarisés en France par Renault Trucks Defense (rebaptisée Arquus depuis 2018), une filiale du Suédois Volvo Truck.

Cet épisode illustre toute l'ambiguïté et la perversité du patriotisme économique. Il démontre que l'acheteur exerce un choix qui dépend de ses besoins : les caractéristiques des produits interviennent dans ses préférences et la nationalité du produit est un élément parmi d'autres qui peut influencer son choix. Par ailleurs, le caractère « domestique » du produit est souvent inconnu ou on feint d'ignorer que le Duster de Dacia est assemblé en Roumanie, alors qu'Arquus est suédois. Le danger additionnel tient dans le fait que le patriotisme attendu du ministère de la Défense positionne les entreprises dans une situation de privilèges qui les exonère de conquérir les marchés étrangers ou de parfaire leur compétitivité⁵.

Cela n'est pas forcément contradictoire avec des comportements citoyens qui privilégieraient des fournisseurs locaux en faveur de l'emploi, de la limitation des frais de transport et de la proximité avec le vendeur. Le consommateur est libre d'associer son acte d'achat à l'origine du produit. Que cette dernière compte est indéniable, mais qu'elle soit la seule est inefficace.

Malheureusement, il existe en France un discours toujours latent qui promeut le patriotisme économique comme posture de principe. Prenons l'exemple récent de la fermeture de l'usine de Belfort d'Alstom en septembre 2016. Les réactions politiques à l'annonce de la fermeture sont une parfaite illustration de la rhétorique du patriotisme économique. Certes, il s'agit d'un site symbolique : celui qui a construit les premières locomotives à vapeur au XIX^e siècle et a fourni fièrement la France en TGV. L'annonce de la fermeture du site et du redéploiement des salariés vers le site alsacien d'Alstom a été jugée inacceptable par les membres du gouvernement, illustration du « laisser-faire » selon Arnaud Montebourg et symbole de l'absence de volontarisme industriel selon l'opposition. Aucun dirigeant politique n'a analysé la décision objectivement en pointant deux éléments évidents. D'une part, la décision pouvait s'interpréter comme un chantage indirect de la direction d'Alstom qui venait de perdre un contrat de 44 locomotives d'une coentreprise SNCF-Deutsche Bank (Akiem) au profit d'un concurrent allemand

5. RUELLO A., « L'armée choisit Ford pour remplacer ses vieux 4x4 », *Les Echos*, 6 mai 2015.

(Vossloh), chantage qu’au nom de l’ensemble des contribuables, mais aussi au nom du respect de l’autonomie de gestion de la SNCF et du sérieux budgétaire des collectivités locales (dont les dotations avaient été fortement réduites), il était inacceptable de subir. D’autre part, cette décision était de nature économique et s’inscrivait dans un processus de rationalisation des capacités de production d’Alstom alors que l’économie mondiale connaît une redistribution de la localisation manufacturière. De plus, cette décision marquait l’évolution du positionnement concurrentiel d’Alstom (voir chapitre 5). Au final, tous, jusqu’au président de la République François Hollande, se sont engagés à tout faire pour maintenir le site en l’état.

Bien sûr, ce discours est tenu dans d’autres pays même s’il peut prendre d’autres formes, de la réindustrialisation à la protection des actifs stratégiques. La volonté de réindustrialisation s’est surtout exprimée dans les vieilles puissances industrielles, en France notamment, mais aussi dans les pays anglo-saxons : en Grande-Bretagne sous Theresa May en réponse notamment au vote du Brexit, aux États-Unis dans les discours des candidats à la présidence de Hillary Clinton et Donald Trump, puis des administrations Trump et ensuite du démocrate Joe Biden. Ce discours fait plus ou moins fi de la nature contemporaine de la mondialisation, de l’évolution de la localisation géographique de la production, de la nature technologique de la désindustrialisation (technologie que les mêmes vénèrent) et du pouvoir des firmes multinationales. Il est une réponse à l’incompréhension citoyenne de la perte des parts de marché dans le manufacturier et à la montée des importations manufacturières en provenance des pays émergents. Nous discuterons de l’articulation de cette politique de réindustrialisation avec la souveraineté économique, les deux objectifs ayant été fortement associés depuis la crise née de la pandémie de Covid-19.

Le patriotisme économique est attisé, par ailleurs, dès lors que la concurrence étrangère est associée à un gouvernement dont les entreprises ne seraient que le bras économique ; le face-à-face entre pays est encore plus direct dans ce cas. L’activisme économique du gouvernement chinois, à la fois à travers ses rachats d’actifs étrangers via des entreprises qu’il contrôle ou ses investissements et partenariats dans le cadre des nouvelles routes de la soie, a éveillé la méfiance jusqu’aux plus libéraux des gouvernements. Paradoxalement, les gouvernements européens populistes qui véhiculent des politiques de repli sur soi sont aussi ceux qui s’ouvrent sans résistance aux investissements chinois comme l’Italie de Salvini ou la Hongrie d’Orban⁶.

Un des objectifs de ce livre est de montrer que la souveraineté économique doit se penser en dehors du schéma étroit du patriotisme économique. Pour certains, les deux concepts sont interchangeables dans la mesure où ils envisagent la construction de la souveraineté économique par le protectionnisme et la promotion des champions nationaux. Ce que je veux démontrer ici est que la consolidation de la souveraineté économique ne peut se faire par le biais du protectionnisme, étant donné l’état du fonctionnement de

6. Matteo Salvini était ministre de l’Intérieur et vice-président du conseil des ministres présidé par Paolo Conte du 1^{er} juin 2018 au 5 septembre 2019.

l'économie, le niveau d'interdépendance et de collaboration économiques mondiales et le niveau technologique que les sociétés contemporaines ont atteint. La construction de la souveraineté économique passe par une claire compréhension des interdépendances mondiales, par le contrôle des excès de pouvoir des entreprises, par l'investissement dans les compétences des citoyens et l'attractivité des territoires.

La souveraineté économique est-elle un honnête objectif politique ?

Par « honnête », je questionne l'authenticité du problème et la nécessité de l'intervention. L'objectif de la souveraineté est-il simplement de la communication politique ? Il faut dire que le terme de souveraineté a envahi le débat politique au point d'avoir remplacé l'obsession de la compétitivité des années 1990-2010 que fustigeait Paul Krugman. Il apparaît en effet que la souveraineté devient la justification de nombreuses formes d'interventionnisme économique : le protectionnisme, le contrôle des investissements, la politique industrielle, et aussi les politiques de relocalisation.

Il est sans doute fallacieux de laisser penser que la souveraineté économique est une condition de la souveraineté des États. Cette dernière est associée à l'exercice du pouvoir et des missions régaliennes sur un territoire, et la souveraineté économique est bien moins intrinsèque à l'État que ne l'est la souveraineté. Cela est néanmoins un concept utile pour comprendre la puissance économique des États et leur capacité à influencer l'économie mondiale. Il s'agit de savoir si le pouvoir géopolitique et d'influence de l'ordre mondial des États (dans ses multiples dimensions militaire, sociale, technologique et environnementale) peut se prévaloir d'une certaine puissance économique. Pour instrumentaliser le pouvoir économique au service de la souveraineté nationale, il importe que les États ne soient pas assujettis aux pouvoirs économiques. Il faut donc que la puissance économique reste sous le contrôle des États.

La perte de l'ancrage national des activités économiques n'est pas équivalente à l'affirmation selon laquelle la politique économique nationale ne peut plus rien. Si bien des fois cette perte de l'ancrage national appelle une politique supranationale, les gouvernements peuvent encore individuellement beaucoup pour leur économie, mais l'efficacité de leurs politiques sera à la mesure de leur compréhension de la mondialisation des activités économiques.

La souveraineté économique se construit donc sur la puissance économique des acteurs privés, mais aussi sur le contrôle de celle-ci. Or, la mondialisation est une mise à l'épreuve de ce contrôle. Elle a conduit à une organisation de la production qui a affaibli l'ancrage territorial des entreprises et elle a augmenté la propension des entreprises à grandir. En conséquence, les États ont mis leurs politiques en concurrence pour attirer l'ancrage sur leur territoire, conduisant *de facto* à une vision en miroir de la souveraineté économique, renforçant les conflits entre les États.

Comprendre les tensions que provoque la mondialisation sur la souveraineté économique des États est l'objet principal de ce livre qui se découpe en six chapitres.

Le chapitre 1 s'intéresse aux firmes globales. Elles sont les vecteurs des deux menaces principales de la souveraineté : la prise de contrôle par l'étranger et la dépendance économique aux intérêts privés devenus hyperpuissants. La domination croissante de l'économie numérique, les opportunités de croissance de la mondialisation et de la technologie et l'augmentation des velléités d'impérialisme technologique de la Chine ont accentué ces deux menaces. En réponse, on observe une évolution du contrôle à la fois des autorités de la concurrence et des commissions de surveillance des investissements étrangers. On verra cependant que ce contrôle est à manier avec précaution pour qu'il ne se retourne pas contre la consolidation de la souveraineté économique.

Le chapitre 2 détaille les interdépendances productives entre les territoires. Le commerce international tel qu'on le décrivait autrefois par les flux des importations et des exportations n'a plus la même pertinence pour décrire les relations économiques entre les États. La fragmentation des processus de production et les chaînes de valeur mondiales sont autant de liens qui unissent les territoires, de collaborations entre les travailleurs du monde que de sources de risque systémique, comme l'a montré soudainement la crise due à la pandémie de Covid-19. Le réseau de liens de production et d'échanges est complexe. Sa densité dépend de la fluidité institutionnelle entre les territoires et n'est donc pas indépendante des relations géopolitiques et des tensions entre souverainetés. Mais ce réseau de relations économiques est aussi ce qui contraint l'exercice de la souveraineté économique et l'oblige à s'éloigner du modèle autarcique.

Le chapitre 3 aborde un élément essentiel de la souveraineté économique, celui de la fiscalité. La fiscalité est un attribut de la souveraineté tant dans son exercice (le territoire et/ou la nationalité) que dans ses objectifs – financer les services publics ou organiser la redistribution des richesses à des fins de cohésion sociale. La globalisation a fortement abîmé cet attribut ces dernières années. Ce chapitre aborde la concurrence fiscale que se font les États entre eux alors que les multinationales renforcent leurs stratégies d'évitement de l'impôt. Il aborde aussi les moyens mis en place par les gouvernements pour contrer ces stratégies, des efforts de la Commission européenne aux négociations internationales menées au sein de l'OCDE.

Le chapitre 4 se concentre sur l'Union européenne qui s'est constituée par des abandons de souveraineté des États membres, mais qui a permis aussi de consolider la souveraineté économique des États européens dans l'économie-monde par une forte affirmation institutionnelle de l'État de droit et de la régulation économique qui contraint le pouvoir économique, autant que par une tentative de mise en commun des énergies économiques afin de peser dans la concurrence mondiale. Ce chapitre est aussi l'occasion d'identifier la souveraineté économique européenne en tant que telle face aux autres puissances économiques.

Le chapitre 5 examine les politiques industrielles, fer de lance de la souveraineté économique. Les grands traits des politiques industrielles de la France, des États-Unis

et de la Chine seront passés en revue. La recherche de la souveraineté économique les anime tous et semble se nourrir de leur adversité. Force est de reconnaître qu'un nouveau cycle de politique industrielle à des fins de souveraineté économique a été lancé par la Chine et a emporté ses concurrents avec elle.

Le chapitre 6 aborde la souveraineté numérique. Nouvel enjeu contemporain, elle est un croissant défi posé aux États. Outre qu'elles s'inscrivent dans une philosophie libertarienne, les activités numériques concentrent tous les types de menaces qui touchent la souveraineté des États : la concentration du pouvoir économique, la déterritorialisation de l'activité et la mise au service de l'impérialisme. La régulation se met en place, mais elle se heurte à la technicité du sujet et à la vitesse d'évolution de ces activités.

Pour finir, il apparaît que la souveraineté économique se construit dans l'acceptation d'une interdépendance équilibrée. Pour trouver son équilibre, la souveraineté économique d'un État a besoin du poids et des forces de ceux qui la défient.

La croissance des firmes globales

« Un seul élément restera enraciné à l'intérieur des frontières du pays : les individus qui constituent la nation. »

Robert Reich, *L'Économie mondialisée*

Dans un avis rendu en 1972, le Conseil économique et social définissait les entreprises multinationales comme « les sociétés dont le siège social est dans un pays déterminé et qui exercent leurs activités dans un ou plusieurs autres pays, par l'intermédiaire de succursales ou de filiales qu'elles coordonnent¹. » Ce statut est donc officiellement reconnu avec l'accélération de la mondialisation de la deuxième moitié du xx^e siècle. Il s'agit aujourd'hui d'un statut quasi universel : on dénombre environ 100 000 entreprises multinationales dans le monde, couvrant toutes les nationalités et se déployant au travers de 860 000 filiales étrangères. La firme globale n'est pas un fait nouveau, mais sa puissance et son pouvoir ont atteint des niveaux inégalés.

La richesse des grandes multinationales rivalise avec celles des États. En 1984, sur les cent plus grandes entités économiques, 55 étaient des États et 45 étaient des entreprises multinationales. En 2001, 29 sont des États et 71 des multinationales². Parmi celles-ci, une majorité est issue des pays riches. En 2015, les 100 plus grosses sociétés en termes de capitalisation dans le monde – dont plus de la moitié est américaine – pèsent presque autant que le PIB américain (plus de 16 000 milliards de dollars en 2015) : Apple et Google, mais aussi Walmart, sont en tête³. Cette dernière, tout comme ExxonMobil et Royal Dutch Shell, a un chiffre d'affaires qui dépasse le PIB du Danemark, la 35^e puissance mondiale.

En tête du classement des plus grandes entreprises en termes de chiffre d'affaires, on trouve encore essentiellement des entreprises historiques : les grandes pétrolières et les constructeurs automobiles. Le classement pour l'année 2018 des sociétés les plus rentables place au premier rang la société pétrolière Aramco ayant généré un bénéfice net de 111,1 milliards de dollars⁴. Le pétrole est toujours une des activités les plus lucratives

1. Conseil économique et social, *Journal officiel*, n° 15, 21 décembre 1972, page 877.

2. CNUCED, « Rapport sur l'investissement dans le monde », 2002, page 90. La CNUCED est la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement. Érigée en institution, elle publie chaque année, entre autres, un rapport sur l'investissement dans le monde et enquête sur les entreprises multinationales.

3. Étude Global Top 100 de PwC. Notons que comparer la capitalisation, qui est une mesure de stock (cumulative), avec le PIB, qui est une mesure de flux (annuel), relève de la rhétorique ; en toute rigueur il faudrait comparer la valeur patrimoniale des entreprises avec celles des États.

4. À partir du classement de Forbes.

de la planète et implique le plus souvent les gouvernements – pour Aramco, l'État saoudien –, ce qui montre la persistance des liens entre États et entreprises.

On comprend alors que la taille des entreprises est proportionnelle à leur âge et au marché sur lequel elles opèrent, mais la percée dans le classement des entreprises des nouvelles technologies, qui sont bien plus jeunes, est fulgurante. En août 2020, la capitalisation boursière d'Apple franchissait la barre des 2 000 milliards de dollars⁵. De même, en 2020, Amazon et Microsoft étaient toutes deux individuellement valorisées autour de 1 600 milliards. Et ces Américaines se font talonner par les entreprises chinoises de l'Internet qui grossissent à grands pas. Observons par ailleurs que tous ces chiffres sont très rapidement obsolètes en raison de leur incroyable croissance (voir chapitre 6).

Les multinationales sont donc de plus en plus grandes, mais aussi de plus en plus plurinationales. Les cent plus grandes firmes multinationales recensées par la CNUCED ont chacune au moins cinq cents filiales couvrant plus de cinquante pays. Les actionnaires des filiales peuvent aussi être des multinationales. On en arrive à une multinationalisation en abîme dont il est difficile de distinguer la structure.

L'ensemble des filiales étrangères des multinationales totalise plus de 83 millions d'emplois en 2019 contre 20 millions en 1990 (+300 %), à mettre en relation avec une somme des valeurs ajoutées de plus de 6 000 milliards de dollars en 2019 contre 1 074 milliards en 1990 (+500 %). Sur la même période, la population mondiale a crû de 40 % et le PIB mondial de près de 300 %. Nombreuses, les multinationales ont des pouvoirs très concentrés : en 2020, les cent plus grandes d'entre elles cumulent plus de 17 000 milliards de dollars d'actifs, un chiffre d'affaires de 10 000 milliards de dollars (soit 1/3 des ventes de l'ensemble des filiales dans le monde) pour un peu moins de 20 millions d'emplois⁶.

Parmi les grandes entreprises, un certain nombre a un actionnariat public important. Le rôle de l'État dans le pouvoir des grandes multinationales est historiquement très actif, car les entreprises d'État sont le plus souvent associées à des pouvoirs de monopole et sont de bonnes candidates à la conquête des marchés étrangers. Ainsi, sur l'ensemble de la population de multinationales, on compte 1,5 % d'entreprises à capitaux publics majoritaires, ainsi que 10 % de toutes les filiales⁷. Elles sont en outre de grande taille. Sur les cent premières entreprises multinationales, on trouve dix-neuf entreprises à capitaux publics appartenant à des secteurs variés.

Plus de la moitié des multinationales publiques se trouvent dans les pays en développement et presque un tiers dans l'Union européenne, tandis que la Chine en possède la plus grande part individuellement⁸ ; sur les 1 500 recensées en 2017, 420 sont en Europe

5. La capitalisation boursière d'Apple s'est accrue de plus de 1 000 % en une décennie.

6. CNUCED, « rapport sur l'investissement dans le monde », édition 2022, p. 39-40.

7. CNUCED, « rapport sur l'investissement dans le monde », édition 2017, p. 13.

8. La présence des capitaux publics est très fréquente au sein des grandes entreprises des pays émergents. Les entreprises à capitaux publics représentent encore près de 80 % de la capitalisation boursière chinoise, plus de 60 % de la capitalisation russe et 35 % pour le Brésil.

et 257 en Chine. La France est très bien placée dans le palmarès des pays abritant des multinationales publiques : sur les 25 plus grandes multinationales à capitaux publics, elle en recense six devant la Chine qui en détient quatre⁹.

En Europe, au regard de la taille de la capitalisation, c'est l'entreprise allemande Volkswagen AG qui est la plus importante du groupe des multinationales non financières à capitaux publics ; viennent ensuite les compagnies italiennes Enel (électricité) puis Eni (pétrole) et Deutsche Telekom. L'Allemagne est donc également bien placée.

Publique ou privée, l'entreprise qui se multinationalise a vocation à créer un empire qui est, par définition, au-dessus des nations et cherche à s'extraire des frontières. Son terrain de jeu est mondial et elle arbitre entre les différentes localisations, considérant toutes les dimensions de celles-ci.

L'extension de la multinationalisation des entreprises accentue deux menaces pour la souveraineté économique : la taille, qui confère du 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. L'existence de multinationales à capitaux publics complique la relation entre multinationalisation des entreprises et souveraineté : les entreprises peuvent alors être un outil d'extraterritorialité de la souveraineté, comme on le verra avec la Chine, ou plus généralement un moyen de conforter la souveraineté économique.

Une analyse des logiques de la multinationalisation montre qu'il s'agit d'un processus cohérent avec la logique du capitalisme (Braudel, 1985 ; Michalet, 2014) et des stratégies des entreprises, mais que le processus n'est pas sans susciter des oppositions politiques ou sociales qui reviennent périodiquement dans l'histoire du capitalisme. Nous détaillerons les arguments économiques puis politiques de ces oppositions. Puis nous aborderons la dynamique des fusions-acquisitions qui rythme la répartition du pouvoir économique au niveau mondial, en montrant l'incessant mouvement des actifs et de leur concentration et aussi la percée récente des investisseurs chinois.

Les inquiétudes que suscite la multinationalisation

La fin de la mondialisation est un thème récurrent à chaque crise. La pandémie de Covid-19, qui a ébranlé l'organisation mondiale de la production et mis à jour les interdépendances productives, a conduit elle aussi à des remises en cause de la mondialisation. De l'adoption de politiques de résilience aux chocs externes, à l'abandon de l'organisation multinationale de la production, les lendemains de la pandémie s'envisageaient plus autarciques avec notamment un recul des investissements étrangers.

9. En France, l'État est majoritaire dans 85 entreprises dont 11 sont cotées pour une capitalisation totale de 84,5 milliards d'euros au 30 juin 2020 (rapport d'activité de l'Agence des participations de l'État, septembre 2020). D'après les données de l'OCDE, à la fin de 2012, la participation publique de l'État français au capital des entreprises est une des plus importantes, notamment au-dessus des États-Unis, de l'Allemagne ou de l'Italie.