



HAL
open science

La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux

Claude Serfati

► **To cite this version:**

Claude Serfati. La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux. Chronique internationale de l'IRES, 2020, N° 169-170 (1), pp.79-97. 10.3917/chii.169.0079. hal-04489457

HAL Id: hal-04489457

<https://hal.science/hal-04489457>

Submitted on 5 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

International

La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux

Claude Serfati

DANS **CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES** 2020/1 (N° 169-170), PAGES 79 À 97
ÉDITIONS **I.R.E.S.**

ISSN 1285-087X

DOI 10.3917/chii.169.0079

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-chronique-internationale-de-l-ires-2020-1-page-79.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour I.R.E.S..

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

International

La sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux

Claude SERFATI¹

L'épidémie de COVID-19 va provoquer une baisse considérable des échanges commerciaux au niveau mondial, dont plus de la moitié prend place au sein de chaînes de valeur que les grands groupes ont consolidées au cours des trois dernières décennies. En 2020, selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la baisse du commerce mondial sera comprise dans une fourchette de 13 à 32 % par rapport à 2019 – l'imprécision soulignant l'incertitude totale des économistes. Il s'agit d'une diminution d'une ampleur inconnue depuis la crise de 1929. En 2020, selon le Fonds monétaire international (FMI), l'activité économique mesurée par le produit intérieur brut baissera par rapport à 2019 de 6,1 % dans les économies développées (-7,2 % en France), un événement également sans précédent depuis 1929.

La conjonction de l'effondrement du commerce mondial et d'une grave récession va durcir les politiques protectionnistes déjà à l'œuvre depuis 2008. En effet, ainsi que le montre cet article, qui a été écrit quelques semaines avant

le déclenchement de l'épidémie de coronavirus en Chine, les gouvernements des pays les plus puissants de la planète invoquent de plus en plus fréquemment depuis quelques années les motifs de sécurité nationale pour ériger des barrières protectionnistes tout en soutenant la présence mondiale de leurs grands groupes financiers et industriels. Ces mesures sont promises à un bel avenir. En ce moment, les gouvernements affirment que l'alimentation et la santé doivent être protégées au nom de la sécurité nationale. La liste des secteurs pourra encore s'élargir. De même, les débats se multiplient sur la notion d'« entreprise stratégique » à protéger et soutenir afin d'assurer la « souveraineté ».

Dans le domaine des échanges économiques internationaux, la prochaine étape sera donc bien éloignée du jeu coopératif mis en œuvre entre les pays occidentaux après 1945 et qui a facilité le développement du libre-échange. La concurrence sur les marchés mondiaux, aiguisée par la crise économique, va pousser les pays les plus puissants vers

1. Chercheur associé à l'Ires et au Cemotev (Université de Saint-Quentin-en-Yvelines).

le « chacun pour soi ». Cette évolution est même visible dans une zone aussi fortement intégrée que l'Union européenne (UE), où la crise actuelle attise les divergences entre États-membres.

Les gouvernements utiliseront tous les instruments économiques et politiques dont ils disposent pour faire valoir leurs intérêts. Les interactions entre l'économie mondiale et la géopolitique étaient devenues plus fortes depuis la fin des années 2000, elles seront encore plus denses dans les prochaines années. Comme l'indique l'exemple de la 5G, la technologie est à la fois un enjeu économique et géopolitique. Le recours au « nationalisme technologique » par les pays les plus puissants afin de renforcer leur positionnement international risque fort d'être une forme certes modérée mais de plus en plus prégnante sur l'échelle de la conflictualité mondiale.

Cet article, dans une première partie, met en perspective historique les relations entre économie mondiale et géopolitique, puis décrit la montée du protectionnisme depuis la fin des années 2000. Dans une seconde partie, il analyse comment les pays les plus puissants utilisent la sécurité nationale comme un outil de politique commerciale dans les échanges économiques internationaux, au prix de tensions croissantes, y compris dans les relations transatlantiques.

Les interactions entre économie et géopolitique

L'espace mondial – ce qu'on appelle la « mondialisation » – a connu plusieurs

configurations au cours des deux derniers siècles. La conjoncture historique qui s'est formée à la fin des années 2000 s'est traduite par un resserrement des relations entre économie mondiale et géopolitique. La multiplication des mesures protectionnistes et l'agressivité plus forte de la « diplomatie économique » des gouvernements des pays les plus puissants en sont une confirmation. Ils apportent un soutien accru à leurs grands groupes sous des formes différentes selon les pays. En France, le débat s'est en particulier noué autour de la notion d'« entreprise stratégique », notion imprécise sur laquelle les organisations syndicales ont été invitées à s'exprimer à l'Assemblée nationale.

Des configurations changeantes

La mondialisation n'a jamais été le produit des forces spontanées du marché, bien qu'on trouve encore aujourd'hui des économistes pour défendre ce point de vue². En réalité, l'espace mondial qui a été construit depuis le XIX^e siècle sous l'impulsion du capitalisme a été structuré par les interactions entre l'expansion internationale des « marchés » (ou du capital) et des rapports de puissance au sein du système inter-étatique.

Cependant, l'interaction entre ces deux processus a changé au cours de l'histoire de ces deux derniers siècles et a donné lieu à des configurations différentes de l'espace mondial. Au cours des années 1870-1914, qualifiées par Bairoch et Kozul-Wright de « première mondialisation », les gouvernements des pays développés ont accompagné de leur puissance politico-militaire l'expansion internationale de leurs grands groupes bancaires,

2. Voir l'étude publiée en mars 2019 par le Bruegel Institute, un groupe de réflexion basé à Bruxelles et influent au sein des institutions communautaires : « La mondialisation est un processus économique entièrement spontané guidé par l'arbitrage (acheter bon marché, vendre cher) sur les biens, les services, le capital et le travail sur les marchés mondiaux » (Dadush, Wolff, 2019).

industriels et commerciaux. La forte internationalisation des échanges (croissance du commerce mondial de +3,5 % par an) est donc allée de pair avec l'existence de fortes barrières douanières, au point que « le monde développé ressemblait à un îlot de libéralisme entouré d'un océan de mesures protectionnistes » (Bairoch, Kozul-Wright, 1996).

La configuration change après 1945. Un consensus s'établit pour observer que les rivalités économiques entre les grands pays européens et les guerres commerciales qui en ont été un des instruments sont en partie responsables des deux guerres mondiales. Dans le contexte de l'exigence du « plus jamais ça » consécutive à la « guerre de trente ans » (1914-1944), ainsi que l'appelle l'historien Arno Mayer, et des menaces que font peser l'URSS puis la Chine communiste, les États-Unis instaurent avec leurs alliés un système libéralisé d'échanges commerciaux internationaux.

Ce système libéralisé prévaut jusqu'à la fin des années 2000, et il est consolidé par la crise économique majeure qui touche les pays capitalistes développés à partir de 1973. Contrairement aux mesures protectionnistes qui se généralisent après 1929, la réponse des gouvernements à cette crise est en effet de favoriser la libéralisation des échanges. Celle-ci est facilitée par l'ouverture progressive de la Chine au capitalisme, puis par son adhésion à l'OMC en 2001, mais également par l'intégration des pays de l'Est dans l'Union européenne et dans les chaînes de valeur construites par les grands groupes européens, en particulier allemands. Les mesures de libéralisation des échanges internationaux, associées aux politiques d'austérité (dont l'axe central était la baisse du coût du travail) initiées en Grande-Bretagne (élection

de Margaret Thatcher en 1979) et aux États-Unis (élection de Ronald Reagan en 1980) éclaircissent l'horizon économique. Quelques années après, la chute du mur de Berlin et la disparition de l'URSS semblent mettre fin à la centralité de la géopolitique dans les relations internationales et même marquer la « fin de l'histoire » (Fukuyama, 1989).

« La fin de l'histoire » avait pourtant bien commencé...

En 1989, Francis Fukuyama nous annonce que « ce à quoi nous assistons n'est pas seulement la fin de la guerre froide, ou une transition vers une nouvelle période de l'après-guerre, mais la fin de l'histoire en tant que telle, point final de l'évolution idéologique de l'humanité et de l'universalisation de la démocratie occidentale » (*ibid.*, 1989). Il est rejoint en 1990 par les économistes réunis autour du « consensus de Washington » et ses 10 propositions de réformes parmi lesquelles la privatisation des entreprises, la déréglementation des marchés, la libéralisation des échanges commerciaux et financiers internationaux, la baisse de la fiscalité sur les (hauts) revenus (Williamson, 1990). Ces mesures mises en œuvre depuis trois décennies constituent le socle de ce que ses critiques appellent les « politiques néolibérales ».

Peu après, l'OMC créée en 1994 pour succéder au General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), accord général sur les tarifs douaniers et le commerce signé en 1947, élargit la libéralisation des échanges à l'agriculture et aux services, qui avaient été exclus des accords du Gatt. En même temps, le FMI et la Banque mondiale encouragent les pays à ouvrir leurs frontières à la circulation des capitaux (investissements industriels et financiers). Avantage supplémentaire : avec « l'universalisation de la démocratie

occidentale » et la libéralisation des échanges internationaux, viendra la paix, puisque, comme Montesquieu l'a écrit : « C'est presque une règle générale (...) que partout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces [... et que] l'effet naturel du commerce est de porter à la paix » (Montesquieu, 1748). La fin de l'histoire, c'est également la fin de la géopolitique.

Ces analyses produites à la fin du siècle dernier dominant pendant près de deux décennies. Peu importe si de nombreux signaux qui démentent cet optimisme s'accumulent peu après avoir été émis. On peut citer :

- les crises financières (de la dette publique, des taux de change) qui frappent successivement toutes les régions de la planète, provoquant des dommages sociaux considérables : la crise asiatique (1997), la crise brésilienne et russe (1998), la crise argentine (2000). L'éclatement de la « bulle Internet » aux États-Unis (2000) n'est surmonté que par l'injection massive de liquidités par la Banque centrale américaine, facilitant l'euphorie des marchés financiers et préparant le séisme financier de 2008 ;

- l'augmentation considérable des inégalités de revenus et patrimoines qui n'est même plus contestée aujourd'hui par les institutions internationales. Dans les pays développés, un gigantesque écart s'est creusé entre les « 1 % » et le reste de la population. Mais selon Branko Milanovic (2012), longtemps économiste à la Banque mondiale, les inégalités augmentent également entre les pays, démentant les théories de la « convergence économique » et du « rattrapage » des pays qui accepteraient les programmes d'ajustement et d'ouverture (le « consensus de Washington ») ;

- la permanence des guerres qui, au cours de cette « fin de l'histoire »,

continuent de déchirer de nombreux pays et régions de la planète. La Banque mondiale en attribue les causes à la « mauvaise gouvernance » (absence de démocratie, corruption, etc.) des pays concernés ou encore à leur « non-entrée dans la mondialisation ». En réalité, on observe que de nombreux conflits armés, dont les « guerres pour les ressources » qui continuent de sévir en 2020 en Afrique subsaharienne, sont connectés par de nombreux canaux à la production et la consommation ainsi qu'aux places financières des pays développés. En sorte que ces guerres sont une composante de la « mondialisation » telle qu'elle existe réellement (Serfati, 2001) ;

- enfin, il n'est pas nécessaire de s'étendre sur l'insoutenabilité écologique d'un modèle de croissance que la théorie économique dominante prétend généraliser à l'ensemble de la planète.

La période de prétendue « mondialisation heureuse », censée mettre fin aux rivalités géopolitiques, se clôt à la fin de la décennie 2000. Une nouvelle conjoncture historique émerge : elle est le produit de changements massifs dans la situation économique internationale (crise financière de 2008 dont il est clair que ses effets négatifs ne sont pas terminés) ainsi que dans les rapports géopolitiques (hégémonie contestée des États-Unis en raison de leur enlèvement en Irak, retour de la Russie et ascension de la Chine). Enfin, les effets des politiques d'ajustement et la contestation de régimes autoritaires au Maghreb et au Moyen-Orient déclenchent des mouvements populaires (les « printemps arabes ») qui accélèrent des bouleversements majeurs.

Cette nouvelle conjoncture historique – qu'on appellera le « moment 2008 » – se traduit par un resserrement des liens entre économie et géopolitique sur le plan

mondial et provoque des changements considérables dans les échanges économiques internationaux.

Les politiques commerciales protectionnistes se renforcent³

Depuis la crise financière de 2008, alors que les marchés financiers prospèrent au prix d'un endettement gigantesque des gouvernements, des entreprises et dans une moindre mesure des ménages, l'économie mondiale se trouve dans une situation fragile, avec plus de la moitié des secteurs industriels caractérisés par des surcapacités de production mondiales qui grèvent le taux de rentabilité des entreprises (Williams *et al.*, 2017).

La faible croissance des marchés mondiaux attise la concurrence entre les entreprises pour la conquête ou simplement la préservation de marchés. Les gouvernements des pays développés protègent leurs entreprises en érigeant des barrières à l'entrée sur leur marché national. Dès 2009, les mesures prises dans ce sens se multiplient. Les mesures de libéralisation des échanges adoptées par les membres de l'OMC continuent d'augmenter au cours de cette décennie, mais celles qui les restreignent exposent littéralement.

Les mesures discriminatoires sont particulièrement choyées. Bien qu'un des principes de l'OMC soit le traitement non discriminatoire dans le commerce international, il n'existe pas de définition unanimement acceptée. L'OMC énonce ce principe général : « Un pays

ne doit pas faire de discrimination entre ses partenaires commerciaux ; il ne doit pas non plus faire de discrimination entre ses propres produits, services et ressourçants et ceux des autres pays⁴ ». Plus précisément, les économistes hostiles au protectionnisme déclarent que la discrimination se produit lorsque des gouvernements agissent en faveur d'entreprises nationales et au détriment d'entreprises concurrentes étrangères (Evenett, 2019).

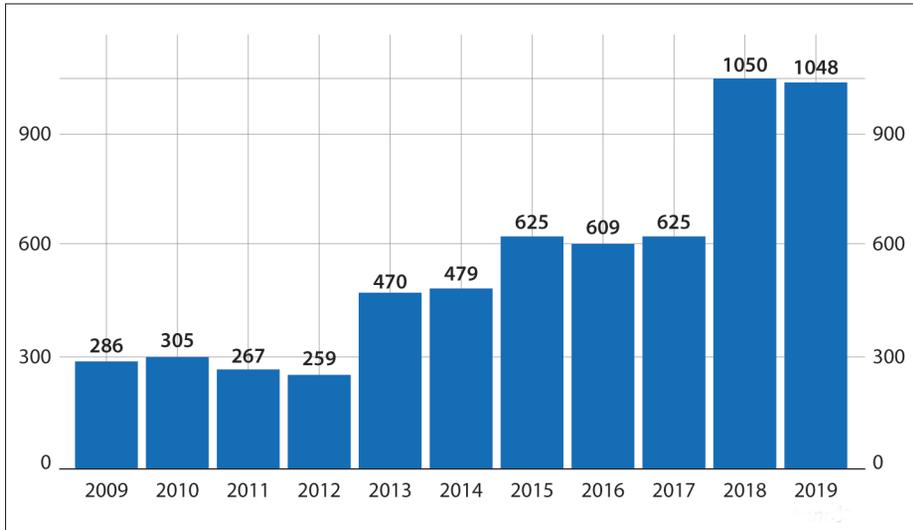
Ainsi que le montre le graphique 1, le nombre de mesures ainsi qualifiées de discriminatoires qui sont adoptées dans le monde quadruple quasiment entre 2009 et 2019. En 2019, environ 1290 nouvelles mesures commerciales sont prises dans le monde et selon le très libéral *think tank* Global Trade Alert, plus de 70 % des échanges internationaux sont soumis à des « distorsions » de concurrence (Evenett, 2019). Les grands pays regroupés au sein du G20 sont sans surprise les principaux acteurs de cette croissance du protectionnisme.

La gamme des mesures protectionnistes sur les biens s'élargit progressivement et les « barrières non tarifaires » (c'est-à-dire hors droits de douane) se multiplient depuis quelques années. Cette catégorie imprécise inclut les réglementations administratives de type sanitaire et environnemental, les aides et subventions publiques, les procédures de commandes publiques, les incitations à la localisation des investissements, etc. De 2009 à 2017, l'augmentation des droits de douane ne représente que 20 % de l'augmentation des nouvelles mesures

3. La politique commerciale désigne l'ensemble des mesures prises par un État afin d'agir sur ses flux d'exportations et d'importations de biens et services avec les autres pays. Au sens large, on peut aujourd'hui y inclure les politiques conduites en matière d'investissements sortant du pays ou y entrant.

4. « Ce que nous défendons », site Internet de l'OMC, https://www.wto.org/french/thewto/f/whatis_f/what_stand_for_f.htm.

Graphique 1. Nombre de mesures jugées discriminatoires prises par les gouvernements dans les échanges commerciaux (2009-2019)



Source : Global Trade Alert database.

protectionnistes, 80 % de celle-ci étant attribuables aux barrières non tarifaires⁵.

Sur ce plan, la situation qui prévaut aujourd'hui est plus proche de celle qui existait avant 1914 et qui est prolongée dans l'entre-deux-guerres, que de la conjoncture qui domine au cours des sept décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale. Comme il y a un siècle, les gouvernements interviennent activement pour protéger leurs marchés nationaux tout en soutenant leurs grands groupes afin qu'ils se développent sur les marchés étrangers. La « diplomatie économique » qui vise à faciliter l'accès aux marchés étrangers, à influencer les normes sur les réglementations inter-

nationales, etc., est largement utilisée par les gouvernements. Dans le contexte de la mondialisation contemporaine, les gouvernements sont invités à intégrer plus étroitement l'idée que l'« économie est devenu le principal vecteur de l'influence politique » (Bouyala-Imbert, 2017). En réalité, c'est déjà le cas avant 1914, car « les connexions entre les mouvements du capital (...) et les événements politiques et diplomatiques avant 1914 sont nombreuses et importantes » (Feis, 1930). Et comme il y a un siècle, il convient d'ajouter, selon un rapport remis au président de la République, que la diplomatie consiste aujourd'hui dans sa « capacité à préparer le cadre politique et juridique de l'action militaire⁶ ».

5. L. Kinzius, A. Sandkamp, E. Yalcin, « Global trade protection and the role of non-tariff barriers », *Vox*, September 16, 2019, <https://voxeu.org/article/global-trade-protection-and-role-non-tariff-barriers>.

6. *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017, DICOd, Paris, octobre, p. 56, <https://bit.ly/2RWb0QW>.

Les efforts des gouvernements les plus puissants pour faire face à la concurrence économique peuvent également s'appuyer sur des outils traditionnels d'embargos et de sanctions économiques, parfois assortis de pressions militaires. Ce comportement évoque la « diplomatie de la canonnière » qui est mise en œuvre avant 1914 pour contraindre les pays endettés de la périphérie du capitalisme à s'acquitter de leur dette. L'arme militaire est utilisée dans 40 % des cas de non-paiement entre 1870 et 1914 (Mitchener, Weidenmier, 2005). Enfin, au-delà de ces moyens officiels revendiqués par les gouvernements, les traditionnelles méthodes d'intelligence économique trouvent un vigoureux stimulant grâce aux technologies de l'information (cyberintelligence), ainsi que les révélations des lanceurs d'alerte nous le rappellent périodiquement.

Les « entreprises stratégiques » : qu'en pensent les organisations syndicales françaises ?

Les gouvernements des pays développés mettent en œuvre des politiques industrielles et technologiques de soutien aux « champions nationaux », désormais qualifiés d'« entreprises stratégiques » qui sont généralement des grands groupes internationalisés. Car l'horizon mondial de leur stratégie n'empêche pas ces grands groupes de maintenir des liens puissants avec leur territoire d'origine et les élites gouvernementales, d'y puiser des ressources technologiques et financières importantes et d'y employer une partie significative de leurs salariés⁷. Ceci déconcerte les experts des cabinets de conseil dont deux d'entre eux écrivent que « ce qui semble nouveau est le

soutien croissant apporté par les tenants du libéralisme économique à leurs champions nationaux de haute technologie, et en plus comme un moyen de combattre le modèle chinois de marché d'État » (Dhawan, Heading, 2019).

Le cas de la France peut être présenté ici en raison de la forte tradition d'intervention publique dans la politique industrielle. Depuis le début des années 2000, la prise de contrôle répétée d'entreprises françaises dans les activités stratégiques par des groupes étrangers a pour réponse le renforcement de l'arsenal législatif et réglementaire. Les mesures prises instaurent une obligation d'autorisation préalable délivrée par le gouvernement à l'acquisition par un investisseur étranger d'une entreprise française active dans les secteurs stratégiques.

Le décret du 30 décembre 2005 (gouvernement Villepin) est rédigé après l'acquisition d'entreprises présentes dans des domaines stratégiques (en 2002, la prise de contrôle de Gemplus, un leader mondial dans les cartes à puces, par un fonds d'investissement américain TGP, ou encore la vente de Cegelec, spécialiste d'ingénierie électrique par Alstom). Le décret du 14 mai 2014 (« décret Montebourg ») fait suite à la vente du secteur énergie d'Alstom au groupe américain General Electric (GE). La préparation de la loi Pacte (22 mai 2019) est annoncée par le Premier ministre lors d'une visite sur un site de L'Oréal, dans le contexte d'une éventuelle augmentation par Nestlé de sa participation dans le capital du groupe français de produits cosmétiques. Le décret Montebourg augmente le nombre de secteurs concernés par le décret Villepin et l'étend aux biens et

7. L'importance de l'ancrage national pour les grands groupes français est analysée dans Serfati, Sauviat (2018).

technologies à double usage militaire et civil, à l'approvisionnement en eau, à l'exploitation des réseaux et des services de transport, aux communications électroniques, et à la protection de la santé publique. La loi « Pacte » ajoute les systèmes d'information, la recherche-développement dans les technologies de la cybersécurité, l'intelligence artificielle. Elle énonce l'objectif de « Protéger nos entreprises stratégiques » (section 4), sans que la nature de ces entreprises soit définie.

La prise de contrôle récente par des groupes étrangers de grands groupes français (Alcatel, Alstom, STX) conduit à une réflexion sur l'efficacité de ces dispositifs réglementaires. Une commission d'enquête de l'Assemblée nationale produit un volumineux rapport sur le devenir de ces groupes qui, depuis les années 1950, sont des « fleurons industriels nationaux », selon le terme utilisé par Marleix et Kasbarian (2018). Tous ces groupes sont en effet directement impliqués dans des activités de défense et/ou des activités considérées comme « stratégiques ». Or, les résultats des prises de contrôle sont jugés très sévèrement, en particulier en raison des importantes suppressions d'emplois. Les représentants des organisations syndicales représentatives au sein de ces groupes sont auditionnés par les parlementaires et un bref compte-rendu en est donné ici ⁸.

Il leur est en particulier demandé de définir une « entreprise stratégique ». Tous observent que la notion va bien au-delà de la défense (dont le nucléaire). Une entreprise hydroélectrique est stratégique parce qu'elle appartient au secteur de l'énergie. Le ferroviaire pourra répondre

au défi de la transition écologique, ce qui fait d'Alstom une entreprise stratégique. Le groupe STX (ex-chantiers de l'Atlantique) racheté par le groupe italien Fincantieri, est stratégique pour un pays qui possède la deuxième « zone économique exclusive » maritime du monde. Ils observent également que pour Alcatel, excepté pour sa filiale de câbles sous-marins (ASN), la stratégie initiée par son P-DG, Serge Tchuruk, d'« entreprise sans usine » (*fabless*) « aujourd'hui, c'est Waterloo morne plaine » (CFDT Nokia-France). À l'inverse, une entreprise stratégique est selon eux une entreprise qui structure une filière performante et riche en emplois.

Les représentants du personnel de STX regrettent que seule la division militaire (qui produira le prochain porte-avions) – dont les marges sont bien plus élevées que dans l'activité civile – fasse l'objet de l'attention de l'État, alors que la production de paquebots et les énergies maritimes devraient également être considérées comme stratégiques, c'est-à-dire avoir un « rôle structurant, économique et social » (CFE-CGC STX). Toutes les organisations syndicales mettent au premier plan d'une « entreprise stratégique » un contrôle strict des engagements en termes d'emplois des entreprises acquéreuses, puisque dans la quasi-totalité des rachats de groupes français (voir le cas spectaculaire de GE dans Alstom), les engagements ne sont pas respectés, au premier chef en termes de volumes d'investissements et de nombre d'emplois créés. Les organisations syndicales soulignent que si la maîtrise de hautes performances technologiques est souvent « stratégique », la qualification de la main-d'œuvre, fondée

8. Selon les entreprises, les représentants auditionnés appartenaient à la CFDT, CFE-CGC, CGT et FO.

sur des savoirs intergénérationnels, l'est tout autant : « Un savoir-faire d'un siècle peut être perdu en deux ans ». Certaines délocalisations d'activités contribuent à cette perte (CGT-Alcatel). De plus, le maintien des activités de recherche et développement (R&D) en France, largement subventionné par le crédit d'impôt recherche, ne suffit pas à conserver ces compétences si les activités de production et de services commerciaux liés aux produits ne sont pas maintenues.

Les représentants des syndicats refusent l'exclusion d'investisseurs étrangers du capital des entreprises stratégiques. Ainsi, les groupes chinois ne doivent pas être exclus *a priori*, mais faire l'objet d'une analyse de leur stratégie, de leur niveau technologique : « Une filière industrielle peut se monter aussi bien avec des Chinois qu'avec des Américains ou des Français » (CGT Alstom). D'autres préconisent une solution européenne, « un Airbus du ferroviaire » (CFDT Alstom). « L'important n'est pas l'identité de l'actionnaire ni sa nationalité mais sa stratégie, les moyens qu'il y consacre et les conséquences sociales et économiques de sa politique » (CFE-CGC STYX). Toutes les organisations syndicales observent que plusieurs acquisitions de « fleurons nationaux » ont été facilitées par les directions françaises des groupes concernés, et souvent avec un contrôle défaillant de l'État, pourtant présent au conseil d'administration.

Quels sont les moyens de contrôle qui peuvent remédier à la carence actuelle des pouvoirs publics ?

Certains proposent la nationalisation des entreprises concernées, cette position

étant fondée sur l'échec des autres solutions (CGT Alstom, FO STX). La création d'une société coopérative de production (SCOP) associant les « collectivités territoriales, les salariés, les citoyens et des groupes industriels » est également évoquée (CFDT STIX).

Il serait sans doute intéressant de comparer le positionnement des syndicats français à celui de leurs homologues européens et américains, confrontés à des enjeux similaires. Ainsi, l'augmentation régulière du nombre d'acquisitions de PME, principalement dans l'ingénierie mécanique et l'automobile par des groupes chinois, conduit les syndicats allemands à faire réaliser une enquête sur leurs effets. L'enquête conclut que globalement, les prises de contrôle par les capitaux chinois ne remettent pas en cause le modèle de relations sociales fondé sur la codétermination et les accords collectifs. La prise de contrôle par des groupes chinois ne s'est pas traduite par la perte de capacités technologiques des firmes rachetées, puisque les budgets dédiés à l'innovation augmentent (Mueller, 2019).

Aux États-Unis, certains considèrent que les mesures protectionnistes prises par l'administration Trump (voir *infra*) « continuent de soutenir les grandes entreprises américaines, pas les salariés américains »⁹. Ceci semble confirmé par le fait que, prenant prétexte de l'importance pour la sécurité nationale du Département de la Défense, l'administration américaine prépare un projet qui exclurait 750 000 de ses salariés des négociations collectives¹⁰...

9. R. Reich, « American firms aren't beholden to America – but that's news to Trump », *The Guardian*, January 11, 2020, <https://bit.ly/2VKMpAN>.

10. <https://www.govexec.com/management/2020/02/secret-white-house-memo-could-end-unionization-pentagon/162981>.

Le poids de la géopolitique sur l'économie mondiale

Le positionnement des pays dans l'espace mondial résulte d'une combinaison de ses performances économiques et de sa puissance politico-militaire. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la mobilisation croissante de la « sécurité nationale » comme outil de politique commerciale. Les États-Unis, en particulier depuis l'élection de Donald Trump en 2016, mènent l'offensive sur ce terrain contre la Chine mais également contre l'Allemagne, aiguisant ainsi les rivalités transatlantiques. Les États-membres de l'UE – en premier lieu l'Allemagne et la France – ne partagent pas la même vision du rôle de la sécurité nationale par rapport à leur positionnement dans l'espace économique mondial.

La sécurité nationale, arme protectionniste absolue ?

Adam Smith, défenseur convaincu des bienfaits du marché capitaliste et du commerce international, considère néanmoins que des lois conçues pour protéger la sécurité nationale sont indispensables. Il justifie ainsi l'interdiction faite aux bateaux hollandais de commercer avec les colonies britanniques au motif que le monopole de l'Angleterre « permettait de maintenir le taux du profit de ses entreprises à un degré plus élevé que celui où il se serait tenu naturellement si le commerce avec les colonies anglaises eût été laissé libre à toutes les nations » (Smith, 1776).

Toutefois, l'impératif de sécurité nationale reste longtemps marginalisé dans les relations économiques internationales,

seules les entreprises et les marchés de la défense *stricto sensu* étant protégés. Il faut attendre les accords du Gatt en 1947 pour que les gouvernements soient autorisés à exclure du commerce international les échanges de biens pouvant mettre en péril la sécurité nationale (article 21). Cette clause, insérée dans les mêmes termes au sein de la charte de l'OMC (1994), est très importante car elle donne à chaque État-membre un pouvoir *discrétionnaire* sur ce qu'il considère relever de ses « intérêts essentiels de sécurité »¹¹. Ceci rend donc difficile la contestation d'une mesure adossée à l'article 21 par les États qui estiment que leurs entreprises sont victimes de discrimination. Très peu de plaintes déposées pour ce motif sont d'ailleurs jugées recevables.

Au cours de la période 1948-2011, les États-membres font un usage modéré de cette clause, avec seulement six plaintes enregistrées (Alford, 2011). Il en va de même dans les premières années d'existence de l'OMC. En effet, au cours de la décennie 1990, le dynamisme des échanges commerciaux internationaux limite les pressions concurrentielles sur les entreprises et dispense les gouvernements d'avoir recours à cette « arme de dissuasion massive ».

La situation change radicalement à partir de la fin des années 2000. L'invocation de la sécurité nationale à des fins de politique économique constitue une des innovations contemporaines et elle prend une place centrale après la disparition de l'URSS et l'accélération de l'ouverture économique internationale. La notion de sécurité nationale prend progressivement la place de celle de défense

11. Voir article 3 : « Les dispositions du présent Code n'empêchent pas un État-membre "de prendre les mesures qu'il estime nécessaires (...) ii) à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité" » (OECD, 2019a).

– bien que celle-ci n'ait pas disparu, car elle est censée mieux rendre compte des nouvelles menaces qui viennent désormais d'acteurs étatiques et non étatiques, ciblent des infrastructures militaires et civiles, et s'appuient sur des instruments militaires mais également économiques.

Les mesures protectionnistes sur les biens et services, dont la croissance a été décrite, sont donc complétées par le recours plus fréquent à la sécurité nationale comme moyen de contrôle des flux d'investissements qui forment un élément majeur de la dynamique de mondialisation de l'économie. Les grands groupes mondiaux, dont un petit nombre réalise l'essentiel des flux d'investissements directs à l'étranger (IDE), structurent ainsi leurs chaînes de valeur mondiales et renforcent considérablement leur influence vis-à-vis des autres firmes et des pays dépendants. Or, le Code de libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE (OECD, 2019a) permet aux gouvernements, dans son article 3 (« ordre public et sécurité), d'invoquer, comme la charte de l'OMC, la protection de ses « intérêts essentiels de sécurité », mais également la protection de la santé publique et de la morale pour s'opposer à l'entrée de capitaux étrangers sur leurs territoires. Puisqu'une majeure partie des IDE a lieu sous la forme d'acquisitions de firmes nationales par des firmes étrangères¹², de nombreux gouvernements utilisent depuis quelques années l'article 3 du Code de l'OCDE pour élargir considérablement la liste des restrictions à l'acquisition de leurs « champions nationaux ».

L'OCDE distingue trois générations de mesures qui élargissent notablement le contrôle des fusions-acquisitions transfrontalières. D'abord, les gouvernements établissent traditionnellement un plafond au montant de capital qu'un investisseur étranger peut acquérir. De plus, en cas d'acquisition d'une entreprise de défense, ils gardent dans l'entreprise une « action en or » (*golden share*) qui leur donne un droit de veto au conseil d'administration de l'entreprise. Ensuite, dans les dernières années, selon l'OCDE, l'utilisation de « concepts abstraits tels que ceux de “sécurité nationale” » (OECD, 2019b) permet aux gouvernements d'élargir le contrôle des secteurs d'activité bien au-delà de la défense. Les investissements étrangers dans les infrastructures critiques telles que les aéroports, les télécommunications, les équipements de vidéo-surveillance, ou encore le contrôle des activités de recherche menées en collaboration avec des laboratoires étrangers sont plus fréquemment surveillés par les gouvernements. Enfin, plus récemment, les gouvernements mettent en place des mesures de surveillance postérieures à l'acquisition d'entreprises nationales par des capitaux étrangers. La gestion des infrastructures critiques par les opérateurs étrangers est ainsi renforcée.

Selon l'OCDE, ces générations de mesures correspondent à l'évolution des types de menaces. Les craintes traditionnelles d'espionnage et de sabotage sont renforcées par celles portant sur le rôle essentiel des infrastructures critiques et les risques d'interruption dans leur fonctionnement. Enfin, la concentration

12. En 2018, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) annonce que les IDE réalisés sous forme de fusions-acquisitions ont atteint 816 milliards de dollars (750 milliards d'euros), alors que les IDE réalisés sous forme de constructions de nouvelles capacités de production (*greenfield investments*) ont atteint 981 milliards de dollars, soit 901 milliards d'euros (UNCTAD, 2019a).

accrue dans les secteurs où le « vainqueur prend tout » (*the winner takes all*) tels que ceux aujourd'hui dominés par les Gafam (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft) ou dans les produits tels que les « terres rares » (métaux indispensables pour produire des biens *high tech*) fait craindre que les rachats d'entreprises nationales aboutissent à une situation de dépendance absolue vis-à-vis d'un seul fournisseur.

En 2018, plus de 70 % des IDE mondiaux sont soumis à des procédures de contrôle, une proportion qui a presque doublé par rapport à celle existant au cours des années 1990 (OECD, 2019b). Plus précisément, selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), les IDE qui sont bloqués par les gouvernements représentent 11,6 % des IDE totaux en 2018 (UNCTAD, 2019b). À cette proportion non négligeable, il faudrait ajouter les nombreux cas recensés par la Cnuced dans lesquels les acquéreurs potentiels renoncent volontairement au dernier moment par crainte d'un refus des autorités du pays d'accueil (UNCTAD, 2019). Et les animateurs des réflexions du Forum de Davos s'inquiètent : « Les chaînes d'approvisionnement mondiales, qui étaient depuis la fin de la guerre froide les emblèmes de la globalisation, sont désormais un terrain privilégié pour les affrontements géoéconomiques » (World Economic Forum, 2016).

Les chercheurs ne sont pas en manque d'imagination pour décrire le rapprochement étroit entre compétition économique et rivalités géopolitiques. Ils parlent de « militarisation du commerce

international » (*weaponisation of trade*) (Harding, Harding, 2017), de la fin de la séparation entre la « politique étrangère "majeure" qui porte sur la sécurité nationale, et "secondaire" relative aux questions telles que les droits de douanes » (*high and low foreign policy*) (Dawar, 2018). Ou encore de l'émergence de « guerres hybrides » (*hybrid warfare*) dont l'objectif est d'affaiblir les capacités économiques d'un pays concurrent¹³.

Les États-Unis mènent l'offensive...

Ce sont évidemment les pays les plus puissants qui font le plus d'efforts pour mobiliser dans l'espace mondial leurs capacités économiques et leur influence géopolitique. À commencer par les États-Unis dont le statut mondial, bien que contesté, leur permet de maintenir un rapport de force asymétrique. Dans la mise en œuvre de ces politiques industrielles et commerciales qui associent plus fortement la compétition économique et la sécurité nationale, l'administration Trump se montre particulièrement agressive. Elle s'appuie toutefois sur une longue tradition et des dispositifs législatifs qui datent de la guerre froide. Le 26 juin 1947, le Président Harry S. Truman signe le National Security Act qui consacre la notion de « *National Security* ». Le Trade Expansion Act voté en 1962, adopté quelques mois après que l'URSS a envoyé un homme dans l'espace¹⁴, dispose dans sa section 232 que les États-Unis sont en droit d'imposer des droits de douane et autres taxes dès lors qu'ils considèrent après enquête que certaines importations menacent leur sécurité nationale.

13. S. Tait, « Hybrid warfare: the new face of global competition », *Financial Times*, October 14, 2019, <https://www.ft.com/content/ffe7771e-e5bb-11e9-9743-db5a370481bc>.

14. Il a été utilisé 26 fois avant la présidence de Donald Trump, avec 16 conclusions négatives et 6 mesures préconisées par le Président, principalement dans le secteur du pétrole.

L'activation de ce dispositif dépasse largement le cas des productions militaires, la loi disposant que certaines productions destinées aux marchés civils sont indispensables pour la mise au point de systèmes d'armes. L'administration Trump va encore plus loin puisque le document de stratégie de sécurité nationale présenté en 2017 affirme que « la sécurité économique contribue à la sécurité nationale »¹⁵. Cette formule vague confirme le caractère discrétionnaire de l'usage de cette loi. Dès lors, pour la première fois dans l'utilisation de la section 232 de la loi de 1962, l'administration Trump met en avant que « le retard pris par les producteurs américains d'automobiles dans leurs dépenses de R&D diminue leur capacité d'innovation et menace d'affaiblir notre sécurité nationale ». Sur cette base, Donald Trump décide une forte augmentation des droits de douane sur les importations de véhicules et composants automobiles en mai 2019, après ceux adoptés sur l'acier et l'aluminium en février 2018. Au total, en 2019, le niveau moyen des taxes douanières américaines est presque le double de celui de 2017 (Allianz, Euler Hermes Economic Research, 2018), une augmentation similaire à celle observée au plus fort de la crise de 1929.

Les États-Unis, en plus d'une utilisation très extensive de la menace contre leur « sécurité nationale », disposent de la capacité unique d'imposer des règles extraterritoriales à des personnes ou des

entreprises dont elles estiment qu'elles menacent leur sécurité nationale. La pratique des sanctions économiques (fortes amendes, saisies de biens, embargo, etc.) en tant qu'instrument de la politique étrangère et de sécurité nationale leur confère un pouvoir régalien que les autres pays peuvent plus rarement utiliser¹⁶.

Les conflits les plus spectaculaires opposent les États-Unis à la Chine. Indice du resserrement des enjeux économiques et géopolitiques, l'interdépendance économique croissante entre les deux pays va de pair avec la caractérisation de « concurrent stratégique » donnée par la doctrine de sécurité nationale des États-Unis présentée en 2017¹⁷. Cette situation pose de redoutables difficultés aux théories économiques dominantes pour lesquelles l'interdépendance accrue entre les pays diminue les risques de conflits militaires (la « mondialisation heureuse »). Il suffit pourtant de regarder à nouveau vers le XIX^e siècle pour observer que les fortes relations économiques (marchandises et investissements) existant entre les pays européens ne les empêchent pas de mener une course à la militarisation qui se termine en guerre mondiale.

... et aggravent les rivalités transatlantiques

Le conflit entre les États-Unis et la Chine est très médiatisé. Or, le durcissement de la concurrence est également visible dans les relations entre les États-Unis et leurs alliés, révélant

15. Voir également l'entretien réalisé avec Peter Navarro, conseiller économique de Donald Trump et directeur de l'Office of Trade and Manufacturing Policy (OTMP) « Economic Security as National Security: A Discussion with Dr. Peter Navarro », CSIS, November 13, 2018, <https://www.csis.org/analysis/economic-security-national-security-discussion-dr-peter-navarro>.
16. De plus, une fois condamnée à une amende, l'entreprise est soumise à un système de surveillance (*monitoring*) et le *monitor*, chargé de vérifier la mise en œuvre des engagements pris par cette dernière, remet pendant trois ans un rapport annuel au Département de la Justice américain.
17. *Summary of the 2018 National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, December, <https://bit.ly/2KjcrEH>.

que la participation au même bloc géopolitique ne suffit plus. Au début de cette décennie 2010, les négociations entre les États-Unis et l'UE sur le Partenariat transatlantique sur l'investissement et le commerce (PTIC) semblent ouvrir la voie à une consolidation du « bloc transatlantique ». Les défenseurs de ce traité, gouvernements et entreprises espèrent ainsi voir la réalisation d'un « Otan économique » ; les organisations syndicales et les ONG craignent que le PTIC mette en place un grand marché transatlantique qui livrerait les droits sociaux et la protection de l'environnement aux « maîtres du monde » (les entreprises multinationales). Il est pourtant prévisible que les nombreux obstacles à surmonter entre les partenaires et la mobilisation des syndicats et des ONG contre ce traité mettent fin aux négociations (Serfati, 2015).

Depuis son élection en 2016, Donald Trump prend des mesures protectionnistes contre les produits européens, qui visent en réalité essentiellement l'Allemagne, dont les excédents commerciaux avec les États-Unis sont importants (60 milliards de dollars, soit 55 milliards d'euros en 2019) quoique bien pâles en comparaison de ceux accumulés par la Chine vis-à-vis des États-Unis (350 milliards de dollars, soit 322 milliards d'euros en 2019). L'administration américaine combat avec force le projet russe de pipeline de gaz naturel Nord Stream 2 au sein duquel les entreprises allemandes sont très présentes et qui doit se raccorder au réseau Nord Stream 1 qui passe par la Baltique. La cible principale est cependant l'industrie automobile allemande, qui est déjà à l'origine de l'arrêt des négociations du PTIC en raison de la « révélation » du « Dieselgate » des

constructeurs allemands par l'Agence de protection de l'environnement... un fait documenté plusieurs années auparavant par des ONG européennes. Ces mesures protectionnistes prises par les États-Unis prennent forme en même temps que les tentatives du Département américain de la Justice d'imposer à la Deutsche Bank une amende de 8 milliards de dollars (7,4 milliards d'euros), rappelant celle qu'il impose à BNP Paribas en 2014 (9 milliards de dollars, soit 6,5 milliards d'euros à l'époque).

L'émergence géopolitique de l'UE contrariée par les divergences entre États-membres

Plusieurs facteurs incitent l'UE, dont l'intégration a principalement été réalisée dans les domaines économique et financier, à renforcer ses capacités d'influence géopolitique. On peut citer le durcissement de la concurrence économique, l'influence géoéconomique croissante de la Chine, mais également l'emploi par l'administration américaine des mesures économiques, politico-économiques (sanctions à l'encontre des entreprises en relation avec l'Iran) et de pressions politico-militaires exercées en particulier contre l'Allemagne (critique de la politique migratoire d'Angela Merkel, qualifiée par Donald Trump de « folle politique », exigeance que l'Allemagne augmente significativement sa contribution financière à l'Otan, etc.)¹⁸. Il faut toutefois noter que les principaux pays européens – y compris la Grande-Bretagne – n'ont pas à ce jour cédé aux pressions qu'ils subissent de la part de l'administration Trump qui souhaite que l'accès au marché de la 5G

18. G. Chazan, « How Germany became Donald Trump's European punchbag », *The Financial Times*, August 2, 2018, <https://www.ft.com/content/8f87c03c-93dc-11e8-b67b-b8205561c3fe>.

européenne soit refusé au groupe chinois Huawei (encadré).

La France est particulièrement active pour pousser l'UE dans la voie d'un renforcement de ses capacités géopolitiques. En effet, elle est, avec les États-Unis, le pays occidental dont le statut international repose le plus fortement sur l'interaction entre ses performances économiques et ses capacités militaires (Serfati, 2017). Cette singularité explique que le général de Gaulle et ses successeurs aient conduit une politique tournée vers l'émergence d'une « Europe puissance ». Le renforcement de la défense européenne, axe majeur de la politique d'Emmanuel Macron, a de plus l'avantage de maintenir le poids de la France dans l'UE puisqu'elle bénéficie dans ce domaine d'un « avantage compétitif » indéniable et qui vient contrebalancer dans la gouvernance de l'UE son recul économique face à l'Allemagne (Serfati, 2019). La position de l'Allemagne, très différente de la France, a toujours été de séparer économie et géopolitique. Elle se méfie de toute interférence politico-militaire qui pourrait affaiblir sa position économique dominante dans l'UE et sur le plan mondial.

Dans ce contexte et sous la pression des pays européens les plus importants (l'Allemagne, la France et l'Italie), une réglementation commune sur le contrôle des IDE entrants dans l'UE est adoptée par le Conseil (regroupant tous les États-membres) et le Parlement européens le 19 mars 2019¹⁹. Le Royaume-Uni, dont la sortie de l'UE a, parmi les objectifs, d'en finir avec des réglementations communautaires trop fortes, renforce également les mesures de protection contre des IDE « non désirés ». La liste des secteurs

énumérés dans la réglementation de l'UE qui sont considérés comme essentiels pour la sécurité des États-membres est très large (article 4). Ce sont « les infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, telles que l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières. » « Les technologies critiques et les biens à double usage [militaires et civils], l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs (...), les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies » sont également mentionnés. Enfin, l'« approvisionnement en intrants essentiels y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire » figurent dans le règlement adopté.

Cependant, la réglementation laisse pour le moment un pouvoir discrétionnaire important aux États-membres bien qu'elle les oblige à informer la Commission de toute les procédures de contrôle des IDE liés à la sécurité nationale (moins de la moitié des 27 membres de l'UE possède des mécanismes de surveillance des investissements liés à la sécurité nationale). En somme, la proposition faite par la Commission ne cherche nullement à harmoniser les mécanismes de contrôle actuellement existants, et moins encore à établir une procédure au niveau communautaire, contre lesquels plusieurs parlements européens, à commencer par le *Bundesrat*, ont émis des objections. Car derrière des déclarations communes, les États-membres – en premier lieu l'Allemagne et la France – ne partagent

19. Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, *JOUE*, 21 mars 2019, <https://bit.ly/3bpDJ8q>.

Encadré

La 5G, au croisement de la technologie et de la sécurité nationale

La 5G illustre la complexité des interactions entre innovations technologiques, concurrence économique et sécurité nationale. Les réseaux de télécommunications fondés sur cette technologie ne bouleverseront pas seulement le marché des communications mobiles. La 5G devrait aussi faciliter l'implantation massive de l'Internet des objets (selon des estimations de cabinets américains, 12 milliards d'objets seront connectés dans le monde en 2022 contre 9 milliards en 2017) dont les applications concernent le traitement massif des données, les transformations des modes de production, les réseaux énergétiques, etc. (Duchâtel, Godement, 2019). Selon une étude de la Commission européenne réalisée en 2016 (avant le Brexit), la 5G va générer 113 milliards d'euros chaque année à partir de 2025 et créer 2,3 millions d'emplois dans les 28 pays membres de l'UE.

L'arrivée de la 5G amplifie les enjeux de sécurité autour de la protection des données, dont elle permet à la fois l'extension et la diffusion considérable ainsi que la centralisation par les grands groupes opérateurs (Huawei, qui annonce contrôler deux tiers des équipements 5G hors de Chine ¹, Ericson, Nokia, ZTE, Samsung, Cisco) et les fournisseurs de services (IBM, Microsoft, Amazon, Apple, Facebook, Google). Avec la 5G, la cybersécurité devient un enjeu majeur de la sécurité nationale des pays. La révélation par Edward Snowden en 2013 d'un programme secret d'espionnage mené par l'agence de sécurité nationale américaine (National Security Agency, NSA) fait prendre conscience des potentialités dangereuses des technologies digitales. La cybersécurité concerne également les menaces portant sur la protection des données des personnes. Les capacités des grands groupes des technologies de l'information, tels Facebook dont un document « fuité » annonce que les machines « intelligentes » seraient capables de réaliser 6 millions de prédictions par seconde, attisent les inquiétudes dans la société et conduisent certains chercheurs à parler de l'avènement d'un « capitalisme de surveillance » dont la rationalité économique fondée sur la marchandisation des données personnelles érode les libertés démocratiques (Zuboff, 2019) ².

Dans ce contexte, Donald Trump choisit de cibler spécifiquement les menaces représentées par les groupes chinois. En mai 2019, il signe un décret ³ interdisant aux entreprises américaines d'utiliser du matériel de télécommunication fabriqué par des entreprises présentant un risque pour la sécurité nationale, en pratique des entreprises chinoises (Huawei, ZTE, etc.). L'objectif sous-jacent est de permettre à l'industrie américaine de rattraper le retard pris dans la 5G. Donald Trump exerce également de fortes pressions sur ses alliés asiatiques et européens afin qu'ils suivent son exemple.

L'Europe perd l'avance mondiale qu'elle a prise au cours des années 1990 dans les télécommunications mobiles avec le standard système GSM. Est-ce faute d'une réelle politique industrielle communautaire ? En tous les cas, les États-membres maintiennent leurs prérogatives, par exemple pour la délivrance des



licences des opérateurs, une des modalités de soutien à leurs entreprises nationales. Les réseaux mobiles européens et les grands opérateurs nationaux sont aujourd'hui fortement dépendants des groupes chinois⁴. Ceci explique pour une bonne part que la plupart des États-membres aient refusé de céder aux injonctions de Donald Trump. Ils ont besoin des technologies mises au point en Chine tout autant que de son immense marché. Même le gouvernement britannique a décidé d'autoriser les équipements 5G produits par Huawei, à l'exclusion des réseaux militaires et du secteur nucléaire.

1. R. Liao, « Huawei says two-thirds of 5G networks outside China now use its gear », *Tech Crunch*, June 26, 2019, <https://techcrunch.com/2019/06/25/huawei-wins-5g-contracts/?guccounter=1>.
2. Pour une présentation de la thèse en français par son auteur, voir « Le capitalisme de la surveillance. Un nouveau clergé », *Esprit*, mai 2019, <https://bit.ly/2yyqtQ0>.
3. « Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain », May 15, 2019, <https://bit.ly/2VnL6rh>.
4. En France, les opérateurs dépendent de Huawei, 50 % des mobiles de Bouygues viennent de cette entreprise.

pas la même vision du rôle de la sécurité nationale par rapport à leur positionnement dans l'espace économique mondial.

Conclusion : l'évolution inquiétante vers le nationalisme technologique coercitif

La forte interaction entre la technologie et la sécurité nationale constitue un motif majeur invoqué par les gouvernements pour restreindre leurs échanges. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les politiques technologiques ont acquis un rôle central dans la croissance économique et la compétitivité des nations, mais parmi les pays occidentaux, seuls les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont placé les technologies militaires au centre de leurs politiques. Aujourd'hui, la « sécuritisation » de la technologie conduit à un « nationalisme technologique » coercitif. Aux États-Unis, où plus d'un tiers des docteurs en sciences et technologies sont étrangers, les craintes qu'au nom de la sécurité nationale, les barrières freinent la circulation

des connaissances et des chercheurs sont renforcées depuis l'élection de Donald Trump. De même, en France, quatrième pays d'accueil d'étudiants étrangers, les parlementaires pointent le risque de décrochage international du pays, qui serait en particulier imputable aux mesures gouvernementales qui augmentent la complexité administrative, notamment celle de la procédure d'octroi des visas.

Au-delà de son impact souvent souligné sur le progrès scientifique en tant que bien commun de l'humanité, l'utilisation du nationalisme technologique par les pays les plus puissants afin de renforcer leur positionnement international durcit la concurrence économique et attise les rivalités géopolitiques.

Sources :

- Alford R.P. (2011), « The self-judging WTO security exception », *Utah Law Review*, n° 3, p. 697-759, <https://bit.ly/2zgFKpg>.
- Allianz, Euler Hermes Economic Research (2018), *Global Trade Report*, November, <https://bit.ly/3bq1yNp>.

Bairoch P., Kozul-Wright R. (1996), « Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy », *UNCTAD Discussion Papers*, n° 113, United Nations Conference on Trade and Development, <https://ideas.repec.org/p/unc/dispap/113.html>

Bouyala-Imbert F. (2017), « EU economic diplomacy strategy », *In-Depth Analysis*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2017_66, European Parliament, March, <https://bit.ly/2RSzAIM>.

Dadush U., Wolff G.B. (2019), « The European Union's response to the trade crisis », *Policy Contribution*, n° 5, Bruegel Institute, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/03/PC-05_2019.pdf.

Dawar K. (2018), *Protectionism and International Diplomacy*, Study, European Parliament, Directorate-General For External Policies, Brussels, June, <https://bit.ly/3eXEA2o>.

Dhawan R., Heading S. (2019), *Growth in a G-Zero World*, KPMG International, October 16, <https://bit.ly/2VGLPD2>.

Duchâtel M., Godement F. (2019), « L'Europe et la 5G : le cas Huawei », *Note*, Institut Montaigne, mai, <https://bit.ly/2VK1rWk>.

Evenett S.J. (2019), « Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis », *Journal of International Business Policy*, vol. 2, n° 1, p. 9-36, <https://doi.org/10.1057/s42214-019-00021-0>.

Feis H. (1930), *Europe, the World's Banker 1870-1914: An Account of European Foreign Investment and the Connection of World Finance with Diplomacy Before the War*, New Haven, Yale University Press.

Fukuyama F. (1989), « The end of history », *The National Interest*, Summer, <https://bit.ly/2VGfSuo>.

Harding R., Harding J. (2017), *The Weaponization of Trade: The Great Unbalancing of Politics and Economics*, London, London Publishing Partnership.

Marleix O., Kasbarian G. (2018), « Commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons

industriels dans un contexte commercial mondialisé », *Avis*, n° 897, Assemblée nationale, 19 avril, <https://bit.ly/2xHYRlc>.

Milanovic B. (2012), « Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants », *Global Policy*, vol. 3, n° 2, p. 125-134, <https://bit.ly/2VHyt9A>.

Mitchener K.J., Weidenmier M. (2005), « Empire, public goods, and the Roosevelt corollary », *The Journal of Economic History*, vol. 65, n° 3, p. 658-692, <https://www.jstor.org/stable/3875013>.

Montesquieu (1748), « Livre XX, chapitre 2 », *De l'esprit des lois*, Paris, Barrillot & Fils.

Mueller W. (2019), « Chinese investors in Germany: A threat to jobs and labour standards? », *Made in China Journal*, January 12, <https://bit.ly/2KpNnvD>.

OECD (2019a), *OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations*, <http://www.oecd.org/investment/codes.htm>.

OECD (2019b), *Acquisition- and Ownership Related Policies to Safeguard Essential Security Interests. New Policies to Manage New Threats*, Research note on current and emerging trends, Paris, March 12, <http://www.oecd.org/investment/Current-and-emerging-trends-2019.pdf>.

Serfati C. (2001), *La mondialisation armée : le déséquilibre de la terreur*, Paris, Textuel.

Serfati C. (2015), « International : le traité transatlantique : un accord controversé et dangereux pour les salariés », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 61-77, <https://bit.ly/34OLsKN>.

Serfati C. (2017), *Le militaire : une histoire française*, Paris, Éditions Amsterdam.

Serfati C. (2019), « La spécialisation internationale de la France dans la défense et ses enjeux européens », *Recherches internationales*, n° 114, avril-juin.

Serfati C, Sauviat C. (dir.) (2018), « L'impact des chaînes mondiales d'approvisionnement sur l'emploi et les systèmes productifs : une comparaison France-Brésil dans l'automobile et l'aéronautique », *Document de travail de l'IRES*, n° 02.218, mars, <https://bit.ly/3eY5Inf>.

LA SÉCURITÉ NATIONALE S'INVITE DANS LES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES

Smith A. (1776/1843), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin et Cie, Libraires.

UNCTAD (2019a), *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*, United Nations, Geneva/New York, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.

UNCTAD (2019b), « National security-related screening mechanisms for foreign investment: An analysis of recent policy developments », Special Issue, *Investment Policy Monitor*, December, <https://bit.ly/2KHduyw>.

Williams G., Schulz B., Lemos-Stein G. (2017), *Global Corporate Analyst Survey 2018*, S&P Global, December 11, <https://bit.ly/3cBCjb9>.

Williamson J. (1990), « What Washington means by policy reform », in Williamson J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, <https://ucl.r.talis.com/items/37FBEA63-82C5-622C-05FD-0637C0CC763D.html>.

World Economic Forum (2016), *The Age of Economic Coercion: How Geo-politics is Disrupting Supply Chains, Financial Systems, Energy Markets, Trade and the Internet*, White Paper, January, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Age_of_Economic_coercion.pdf.

Zuboff S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, Public-Affairs.