

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom :

Prénom :

Institution ou entreprise : Sciences Po

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?

Intitulé de votre contribution : Réincorporer la souveraineté dans l'économie

Résumé de votre contribution :

L'objet de cette contribution est de proposer des pistes visant à prévenir l'émergence des vulnérabilités de l'ordre de celles constatées lors de l'épidémie de Covid-19 à l'occasion de prochaines crises. Trois axes d'action sont proposés : - le premier consiste à proposer la réalisation d'une cartographie des crises naturelles, sanitaires, politiques ou économiques susceptibles d'éclater en France et des produits et services constitutifs de la souveraineté nationale correspondant à chaque crise envisagée. - le deuxième vise à créer des convergences entre autorités publiques et secteur privé via la création d'une structure dédiée à un dialogue sur la souveraineté nationale. - le troisième appelle à réincorporer la souveraineté économique dans la pensée économique, au niveau académique comme en ce qui concerne les objectifs des entreprises relevant de leur responsabilité sociale.

Réincorporer la souveraineté dans l'économie

L'épidémie de Covid-19 a agi comme un révélateur des vulnérabilités de notre économie en particulier lorsqu'il s'est agi d'assurer un approvisionnement pérenne en équipements médicaux. Ainsi des masques chirurgicaux, condition préalable à l'application efficace des gestes barrières, que cela concerne les personnels exposés ou, à l'issue du déconfinement, l'ensemble de la population et dont l'approvisionnement a connu de fortes tensions au cours des premières semaines de la crise. Ces tensions sur l'approvisionnement des masques, et sur d'autres matériels médicaux ont largement déterminé la mise en place d'un confinement strict, dont les effets macroéconomiques ont été majeurs¹.

Nul doute que la préparation de telles crises relève de la compétence de l'Etat en tant qu'entité dépositaire de la souveraineté nationale. Chargé, bien que parfois absent, de l'arbitrage entre interdépendance et autonomie sur les secteurs d'activités de son économie susceptibles d'être exposés à la mondialisation et à des crises d'approvisionnement, l'Etat a été brusquement et directement rappelé à cette responsabilité à l'occasion de ces crises.

Les situations d'urgence connues au cours des derniers mois appellent par conséquent à une incorporation accrue de la notion de souveraineté nationale dans le domaine économique. L'objet de cette contribution est de proposer des pistes allant dans ce sens et, ce afin de prévenir l'émergence des vulnérabilités de l'ordre de celles constatées lors de l'épidémie de Covid-19 à l'occasion de prochaines crises. Trois axes d'action sont proposés :

- le premier consiste à proposer la réalisation d'une cartographie des crises naturelles, sanitaires, politiques ou économiques susceptibles d'éclater en France et des produits et services constitutifs de la souveraineté nationale correspondant à chaque crise envisagée.
- le deuxième vise à créer des convergences entre autorités publiques et secteur privé via la création d'une structure dédiée à un dialogue sur la souveraineté nationale.
- le troisième appelle à réincorporer la souveraineté économique dans la pensée économique, au niveau académique comme en ce qui concerne les objectifs des entreprises relevant de leur responsabilité sociétale.

1) Cartographier les crises et les produits et services constitutifs de la souveraineté nationale correspondants

Dans le contexte de la crise épidémique actuelle, des évènements tels que la fermeture de l'usine de masques de Plaintel, en 2018, à la suite de son rachat par l'américain Honeywell portent aujourd'hui des répercussions majeures en termes de souveraineté, dans la mesure où ils forcent la France à s'approvisionner sur des marchés internationaux déjà saturés par la demande. Suivant les produits

¹ Selon une étude de la Banque de France d'avril 2020, les mesures mises en place pour lutter contre l'épidémie, en particulier le confinement ont conduit à une chute d'activité de 6% au premier trimestre.

considérés, l'équilibre de ces marchés repose en effet sur des arbitrages à flux tendus, ou sur des oligopoles, voire sur le quasi-monopole de production d'un pays. Ces facteurs ont conduit la France à constater une pénurie d'équipements médicaux au cours des semaines critiques de début de crise, et ont contribué à éroder l'autonomie de sa politique étrangère.

Or, comme en stratégie militaire, l'anticipation et la prospective doivent être au cœur de l'élaboration des politiques publiques, en premier lieu afin de se prémunir des surprises stratégiques. Cela appelle à la mise en place d'une cartographie rigoureuse visant à recenser et estimer les événements susceptibles de porter des conséquences subites et importantes sur la société et l'économie françaises, quelque soit leur récurrence. Ainsi des incendies en Russie en été, dont le retour est aujourd'hui quasiment annuel², ou d'un événement de type « cygne noir »³, naturel, sanitaire, politique ou économique.

A titre d'illustration concernant un événement politique, la possibilité d'une confrontation armée entre la Chine et les Etats-Unis, aujourd'hui très improbable, ne manque pourtant pas de véhicules potentiels, qu'ils s'agissent de la question taiwanaise, des archipels disputés en mer de Chine méridionale, ou de la situation à Hong-Kong. L'impact politique, économique, voire militaire d'une telle confrontation, dont l'Europe pourrait être un des enjeux, pourrait faire l'objet de réflexions au titre de cette cartographie globale.

Concernant les conséquences notamment économiques des prochaines crises possibles, la réalisation d'une telle cartographie permettrait d'enrichir les outils d'anticipation, de prévention et de curation issus de la recherche en politique économique par les apports conjoints des sciences médicales, naturelles, sociales et politiques. Ce travail pluridisciplinaire pourrait conduire à l'identification de nouvelles chaînes de causalités et à l'élaboration de solutions visant à mieux préparer les prochaines crises.

Cette recension serait suivie par celle des secteurs économiques et des entreprises susceptibles de fournir des produits et services constitutifs de la souveraineté nationale en fonction de la crise considérée.

Elle sera complétée par des propositions visant à « dérisquer » les événements dont la survenue serait la plus probable ou la plus lourde de conséquences, par le biais des politiques publiques, notamment celles de soutien aux entreprises. Dans le contexte de crise économique post-épidémique, ces propositions pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'une mise en place rapide pour les secteurs concernés les plus touchés par l'épidémie.

Ce travail de cartographie pourrait être piloté par France Stratégie et recevoir l'appui de l'ensemble des administrations de l'Etat, des entreprises des secteurs concernés, et de think tanks.

² Ces incendies en Russie sont susceptibles de provoquer aussi bien des pénuries de blé, dont la Russie est le premier producteur mondial que d'accélérer significativement le réchauffement climatique, en particulier lorsqu'ils concernent les zones à pergélisol de Sibérie.

³ Cf. Nassim Nicholas Taleb, *Le cygne noir la puissance de l'imprévisible*, 2007

Proposition 1 : Réaliser une cartographie des crises possibles et des produits et services constitutifs de la souveraineté nationale correspondants avec l'appui de l'ensemble des administrations de l'Etat, des entreprises des secteurs concernés et de think tanks.

2) Créer des espaces dédiés à l'incorporation de la souveraineté nationale dans l'économie afin de faciliter les convergences

Aujourd'hui, la manifestation de la souveraineté dans la sphère économique trouve principalement des expressions de type défensif, à l'image du régime d'autorisation existant⁴ sur les investissements étrangers en France. Les entreprises concernées demeurent libres d'élaborer et de suivre leur propre stratégie, en accord avec l'Etat pour ce qui concerne les entreprises majoritairement publiques.

Comme l'a démontré le contexte épidémique, la souveraineté nationale dans les secteurs industriels estimés stratégiques doit être prise en compte et peut justifier d'empêcher un rachat ou d'exiger un acheteur alternatif. Si réaffirmer ce concept dans le débat public apparaît nécessaire, particulièrement lorsque la décision économique de rachat apparaît viciée⁵, il est parfois plus efficace de plaider des alternatives en amont des stratégies et prises de décisions industrielles, plutôt qu'au moment de la phase d'exécution.

Aussi, la mise en place d'une structure similaire à certains égards à l'Advocacy Center américain⁶, aux côtés ou au sein du Service de l'Information Stratégique et de Sécurité Economiques (SISSE) pourrait être envisagée afin de faciliter les échanges et la circulation d'informations entre administrations et industriels français. L'objectif d'une telle structure serait à la fois de sensibiliser les entreprises relevant de secteurs stratégiques aux nécessités liées à la souveraineté nationale et d'appuyer ces entreprises dans leur développement, en France comme à l'export.

La mise en place de cette structure pourrait également contribuer à prévenir les biais créés par l'usage des réseaux interpersonnels, qui tendent à privilégier les grandes entreprises au détriment des petites entreprises stratégiques. Son existence permettrait également de rééquilibrer des relations public-privé, aujourd'hui encore conçues sous des modes essentiellement verticaux, que ce soit lors de l'élaboration de politiques sectorielles par les administrations, ou à l'occasion des actions de lobbying engagées par les entreprises.

⁴ Suivant l'article L-151-3 du code monétaire et financier

⁵ A l'image du rachat de l'activité énergie d'Alstom par l'entreprise américaine General Electric en 2016, qui, réalisé dans des conditions contestables, avait été associé à des pressions américaines notamment fondées sur l'application extraterritoriale du Foreign Corrupt Practices Act de 1977. Cf

⁶ L'Advocacy Center for Foreign Government Contracts est une structure du Department of Commerce Américain chargée d'appuyer les entreprises américaines sur leur politique à l'export.

Proposition 2 : Créer une structure visant à faciliter les échanges entre administrations et entreprises françaises sous le prisme de la souveraineté nationale.

3) Réincorporer la souveraineté nationale dans la pensée économique

Les vulnérabilités apparues à l'occasion de la présente crise épidémique tiennent pour une large part au déclin observé de la base industrielle française depuis les années 1980⁷. Afin de prévenir ce déclin, en particulier lorsqu'il concerne des secteurs identifiés comme stratégiques, une reconceptualisation de certaines doctrines économiques apparaît nécessaire.

A titre d'exemple, certaines études⁸ ont mis en avant une plus grande efficacité des entreprises « pureplayers », à savoir uniquement centrées sur une activité cœur de métier, sur les conglomérats. Cette piste de réforme a connu une grande prospérité, tant en raison de l'accroissement de l'internationalisation et de la volatilité des actionnariats des grandes entreprises que d'une financiarisation de l'économie. Ces phénomènes ont conduit à un recentrement des objectifs de ces entreprises sur une maximisation de la création de valeur à court terme ce qui a renforcé l'intérêt pour des solutions de ce type, dont les bénéfices apparents relèvent d'un horizon observable court.

La réalisation de ces suggestions a toutefois contribué au rétrécissement d'industriels français⁹, ce qui, en lien avec des difficultés financières momentanées ou persistantes, a pu les rendre plus vulnérables à une faillite ou à un rachat.

Or, la taille des entreprises industrielles tend à devenir un critère de distinction concurrentielle prépondérant, que ce soit en raison de la projection internationale croissante de champions industriels chinois ou indiens dont la taille est à la mesure de l'étendue de leur marché domestique, ou du fait de la cyclicité plus forte dans l'économie industrielle, qui rend nécessaire une surface financière permettant d'absorber les chocs de demande.

Il convient par conséquent de réhabiliter cet objectif de (re)constitution de grands conglomérats, orientation par ailleurs dominante dans des Etats industriellement prospères tels que le Japon, la Corée du Sud, ou la France du rattrapage économique¹⁰.

⁷ Entre 1980 et 2008, le poids de l'industrie dans la valeur ajoutée de la France est passé de 24 % du PIB à 14 %, et a perdu 2 millions d'emplois sur la même période.

⁸ Cf. Maksimovic, V., Phillips, G. (2002). Do conglomerate firms allocate resources inefficiently across industries? Theory and evidence. *The Journal of Finance* et Schoar. A., (2002). Effects of corporate diversification on productivity. *The Journal of Finance*.

⁹ A l'image d'Alcatel, acteur d'une taille comparable à celle de Siemens à la fin des années 1990, dont le PDG avait affirmé en 2001 qu'il devait devenir une « entreprise sans usines », la valeur ajoutée étant supposée se trouver moins dans la fabrication que dans la R & D, et qui a, à ce titre subi des démembrements successifs jusqu'à sa fusion avec Nokia en 2016.

¹⁰ Cf. Philippe Delmas, *Le maître des Horloges, modernité de l'action publique*, 1991 sur les politiques industrielles comparées de ces pays.

Sur la base de cet exemple, une réflexion pourrait être menée sur le bien-fondé et l'influence des théories économiques portées par les actionnaires d'entreprises françaises stratégiques, et plus généralement par le tissu économique français.

Un champ de réflexion portant spécifiquement sur les liens entre souveraineté et ouverture économique pourrait ainsi être ouvert afin d'identifier les théories économiques dont l'effectivité relèverait de la situation propre d'autres puissances économique. Il pourrait également contribuer à identifier les articulations susceptibles de permettre un arbitrage plus efficace sur les termes du trilemme de Rodrik¹¹.

Proposition 3 : Ouvrir un champ de réflexion sur les liens entre souveraineté et ouverture économique, sous la forme de travaux, ou d'appel à contribution

Une autre piste d'action peut être envisagée, en l'espèce dans le but de contrebalancer l'incitation actionnariale des entreprises par l'adjonction d'objectifs relevant de leur responsabilité sociétale. Il pourrait ainsi être utile, à des fins de prise de conscience et de réflexion interne, de suggérer aux entreprises relevant de secteurs stratégiques ou potentiellement stratégiques, dont les intérêts sont majoritairement français, d'intégrer dans leurs actions et réflexions relatives à leur Responsabilité Sociétale d'Entreprise (RSE) un item relatif à leur contribution à la souveraineté nationale. Celui-ci leur permettrait de communiquer sur leur responsabilité prise à cet égard. Cela conduirait à réaliser à la fois une sensibilisation interne et externe et d'envoyer un signal positif aux clients et consommateurs, susceptible de se tourner davantage vers cette entreprise.

En cas de succès de cette démarche, l'intégration de cet objectif dans l'article 1833 du code civil relatif à l'intérêt social des sociétés pourrait être envisagée.

Proposition 5 : Proposer aux entreprises pertinentes d'intégrer un item relatif à la souveraineté nationale dans leurs travaux relatifs à la RSE. Le cas échéant, envisager l'intégration de cet objectif dans l'article 1833 du code civil relatif à l'intérêt social des sociétés.

¹¹ Le trilemme de Rodrik (2000) oppose mondialisation, souveraineté nationale et démocratie en tant qu'objectifs incompatibles entre eux.