

LES PRÉREQUIS D'UNE SOUVERAINETÉ ECONOMIQUE RETROUVÉE. Par Laurent IZARD

vendredi 12 février 2021, par [IZARD](#)

« Sans souveraineté économique, il ne peut exister de véritable souveraineté politique ». Dans ce bel article, Laurent Izard (1) identifie les principaux facteurs à l'origine de l'affaiblissement de notre souveraineté économique, nous éloignant d'un « degré d'indépendance » économique acceptable. L'analyse est fortement documentée par de nombreux exemples d'entreprises tombées récemment sous contrôle étranger. La Chine n'est pas le seul prédateur. Avec une grande minutie, l'auteur analyse les causes explicatives des difficultés d'une politique industrielle digne de ce nom - et ce qui en découle - l'échec de la protection de nos pépites stratégiques. Pourtant depuis le décret Villepin (2005), l'arsenal juridique a grandement élargi le périmètre stratégique. La prise de conscience de l'U.E est beaucoup plus récente. Le moment historique est pourtant à l'urgence, en particulier sur la question du contrôle des données personnelles et stratégiques pour les entreprises. La fenêtre d'opportunité actuelle manque de solidité. Les décrets ne définissent pas complètement une doctrine lorsque la volonté politique est incertaine. Il est vrai qu'il faut lever des aveuglements stratégiques et cognitifs qui datent parfois de plusieurs décennies... ne serait-ce que les nombreux malentendus sur la souveraineté et le souverainisme. P.L

(1) Auteur de nombreux manuels d'enseignement supérieur, Laurent Izard est normalien et agrégé de l'Université en économie et gestion, Diplômé en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professeur de chaire supérieure, il enseigne actuellement en classe préparatoire économique et juridique et intervient dans plusieurs grandes Ecoles. A lire dernier ouvrage de l'auteur :

□ « A la sueur de ton front, les vraies conséquences de la mondialisation sur le travail en France ». L. IZARD. Essai, Editions L'Artilleur, 6 avril 2021

LES PRÉREQUIS D'UNE SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE RETROUVÉE



Dessin de Henri Sam

Pendant plusieurs décennies, la libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux a servi de principe directeur à la plupart des politiques économiques mises en œuvre dans les pays occidentaux dont la France : en s'appuyant sur une logique néolibérale incontournable, nos dirigeants successifs ont engagé notre pays dans un processus d'intégration internationale qui a conduit à restreindre peu à peu notre souveraineté économique. Ils ont notamment accepté – voire dans certains cas encouragé – la prise de contrôle par des investisseurs internationaux de la plupart de nos fleurons industriels mais aussi de multiples ETI ou PME porteuses d'avenir.

Plusieurs événements récents semblent toutefois montrer une inflexion de cette politique :

Il s'agit tout d'abord de la nationalisation temporaire des Chantiers de l'Atlantique, convoités par le géant italien Fincantieri, qui a conduit au blocage (définitif ?) de l'opération. Plus récemment le veto de Bercy au rachat de notre spécialiste de la vision nocturne Photonis par l'américain Teledyne prouve que le dispositif juridique de protection de nos entreprises stratégiques n'est pas seulement théorique mais peut constituer une réelle arme défensive efficace lorsque nos dirigeants osent s'en servir. Peu après, le rapide refus du Ministre de l'économie suite à la « lettre d'intention non-engageante en vue d'un rapprochement amical », adressée aux dirigeants de Carrefour par le la canadien Couche-Tard, montre que cette préoccupation nouvelle du pouvoir exécutif ne se limite pas aux entreprises qui intéressent notre défense nationale ou la haute technologie. Enfin, le récent rappel à l'ordre du même ministre au groupe Volkswagen afin que celui-ci respecte ses engagements de production de moteurs diesel secondaires à destination de sous-marins français, en application des textes sur les investissements étrangers en France, témoigne d'une fermeté nouvelle et plutôt inattendue...

Dans un contexte de guerre économique mondialisée, le concept de souveraineté économique revient ainsi au centre des débats, opposant deux logiques : d'un côté, celle conservant une confiance inébranlable dans l'efficacité des mécanismes auto-régulateurs des marchés, de l'autre celle, davantage colbertiste, qui justifie une intervention ciblée de l'Etat en raison des déséquilibres économiques structurels liés à une mondialisation économique insuffisamment régulée et dont nous sommes les victimes.

Cette deuxième logique semble confortée par la crise sanitaire de 2020 et les difficultés d'approvisionnement qu'elle a générées. Celles-ci ont contribué à

sensibiliser l'opinion publique aux risques d'une désindustrialisation assumée de notre pays.

Éric Delbecq est expert en intelligence économique et stratégique, et auteur de nombreux livres sur cette question. Il écrit : « *La souveraineté industrielle n'est pas un concept ringard de nostalgiques des grands programmes gaullistes mais une condition de la sécurité de la nation* [1]. »

Car sans souveraineté économique, il ne peut en effet exister de véritable souveraineté politique. Il ne s'agit évidemment pas de défendre ici une indépendance intégrale – tant certains processus engagés au niveau supranational paraissent irréversibles – et encore moins une économie autarcique.

Mais pour retrouver un « degré d'indépendance » économique acceptable, il convient, avant d'évoquer certaines orientations politiques indispensables, d'identifier les principaux facteurs à l'origine de l'affaiblissement de notre souveraineté économique et en particulier :

- La perte de contrôle de notre patrimoine économique ;
- Notre dépendance industrielle et énergétique.
- Le poids de la dette publique et notre dépendance financière ;
- L'engagement de notre pays dans des accords internationaux de plus en plus contraignants ;
- La perte de contrôle de nos données numérisées.

Revenons un instant sur ces différents éléments :

- En l'espace de quelques décennies, une grande partie du patrimoine économique, immobilier, foncier et même historique de la France a été dispersé – souvent au profit d'investisseurs étrangers – et nous avons scrupuleusement respecté nos engagements internationaux qui nous interdisaient de contrôler les prises de participation étrangères ou les fusions-acquisitions. Nous cherchons au contraire à attirer les investisseurs étrangers sans opérer de distinction entre ceux qui contribuent réellement à la croissance de notre pays et ceux qui adoptent des comportements de prédateurs.

Les motivations de ces investisseurs sont très variées : dans certains cas, il s'agit simplement de réaliser des placements financiers sécurisés, d'où l'intensification des participations des fonds d'investissement américains dans le capital de nos grands groupes industriels ou financiers. Dans d'autres cas, l'acquisition d'une entreprise française répond à une stratégie de croissance externe, de pénétration de nouveaux marchés ou encore à une logique de complémentarité industrielle. Parfois, c'est prioritairement le savoir-faire et les brevets qui intéressent l'entreprise prédatrice.

On peut également mentionner la recherche de captation de hautes technologies qui explique, entre autres, les acquisitions d'Altis (semi-conducteurs), d'Aldebaran Robotics (robots pédagogiques), de Savoye (solutions logicielles, conception de systèmes automatisés) ou encore de Linxens (leader mondial de la fabrication de circuits gravés flexibles et spécialiste des paiements sans contact), absorbée par l'entreprise d'État chinoise Tsinghua Unigroup avec l'approbation de Bercy...

Et enfin, dans certains cas, il s'agit simplement d'opérations de prestige destinées à améliorer l'image d'un groupe étranger. L'acquisition d'entreprises symboles du savoir-faire à la française, comme Baccarat, Cristal d'Arques, Canson ou de vignobles du Bordelais illustre bien cette préoccupation. Nous n'évoquerons pas ici les opérations destinées à « blanchir » l'argent issu d'activités criminelles...

Nos grands groupes industriels (Péchiney, Arcelor, Rhodia, Lafarge, Alstom Power, Alcatel, Technip...) figurent évidemment parmi les conquêtes les plus prestigieuses des investisseurs étrangers.

Mais leur appétit est presque sans limites et aucun domaine n'est véritablement épargné : les acquisitions étrangères concernent des secteurs aussi variés que la grande distribution (Marionnaud, Printemps, PriceMinister, plusieurs centres commerciaux...), le tourisme (Le Club Med, Nouvelles Frontières, Fram et la plupart de nos grands hôtels...), la haute couture (Lanvin, Courrèges, Christian Lacroix, ...) ou le prêt-à-porter (Lacoste, Aubade, Dim, Princesse Tam Tam...), l'immobilier de prestige et les centres commerciaux, les banques et compagnies d'assurances, les médias, le sport (Rossignol, de nombreux clubs sportifs parmi les plus prestigieux), les terres agricoles et les vignobles ou encore l'économie numérique (Meetic, Kelkoo...).

Le secteur de la santé est également devenu depuis peu une proie pour les prédateurs internationaux qui rachètent progressivement les laboratoires français d'analyse médicale, les cliniques privées ou les entreprises pharmaceutiques [2]. Et même les barrages français sont à vendre : jusqu'alors exploités par EDF, ils sont désormais ouverts à la concurrence, que l'Europe réclamait depuis plus de dix ans.

Nos infrastructures économiques (aéroports, autoroutes, installations portuaires...) intéressent tout autant les investisseurs étrangers. La Chine a notamment lancé un gigantesque plan d'investissement sur toute la planète afin de sécuriser ses exportations en contrôlant l'ensemble des flux et infrastructures logistiques. La France n'échappe évidemment pas à ce processus et l'on comprend dès lors l'inquiétude qu'a pu susciter la privatisation d'ADP [3].

La Chine n'est pas notre seul prédateur. Les statistiques montrent que les principaux investisseurs qui prennent des participations dans les entreprises françaises sont avant tout américains ou issus de pays européens comme les Pays-Bas. Mais on parle beaucoup de la Chine et des pays du Golfe car la progression de leurs investissements internationaux s'avère particulièrement rapide. Ainsi, l'Arabie Saoudite vient de créer un fonds souverain gigantesque. Doté à terme de 2000 milliards de dollars (1775 milliards d'euros), ce fonds sera le plus grand de la planète : « *Il va contrôler plus de 10 % de la capacité d'investissement dans le monde* », a claironné le prince Mohamed ben Salman, l'homme fort du régime...

On analyse souvent les investissements internationaux en affirmant que ces opérations sont toujours bénéfiques pour nos entreprises et notre économie : nous déployons même une intense énergie pour attirer les investisseurs étrangers et nous nous réjouissons quand les statistiques montrent que notre pays les séduit davantage que l'Allemagne ou l'Inde [4]. Certains entrepreneurs français créent même des startups innovantes dans le but de les revendre quelques années plus tard.

Les conséquences néfastes de ce processus sont toutefois négligées ou minorées car les intérêts de court terme occultent systématiquement les préoccupations plus lointaines, pourtant essentielles.

Il convient de dénoncer une contrevérité trop souvent répandue : tous les investissements étrangers ne créent pas nécessairement d'emplois, et toutes les acquisitions étrangères ne garantissent pas la pérennité de l'entreprise achetée. L'OPA du groupe canadien Alcan sur Péchiney en 2003 le montre bien : suite à cette manœuvre, notre fleuron industriel de l'aluminium a été rapidement démantelé et vendu branche par branche par ses acquéreurs successifs. Plus

généralement, la France a perdu la moitié de ses emplois industriels depuis le début des années 1980 (6,9 millions de salariés en 1984 pour 3,4 millions fin 2019 en incluant les emplois intérimaires [5]) en dépit – et en partie à cause – de la cession de ses fleurons industriels.

De fait, on constate que les entreprises ou établissements sous l'influence d'investisseurs internationaux sont davantage exposés à des risques de délocalisation ou de licenciements massifs. C'est sans état d'âme que des dirigeants étrangers ont récemment pris la décision de fermer les usines françaises de Molex, Continental, Whirlpool, Ford, Tupperware, Bridgestone [6] ou Nokia [7] par exemple. Et plusieurs entreprises rachetées récemment par des investisseurs étrangers sont aujourd'hui en grande difficulté.

Les délocalisations concernent également nos propres fleurons industriels. Dans le secteur de l'automobile par exemple, la production française décline inexorablement : Peugeot 2008, Renault Clio... Les fabrications de plusieurs modèles importants chez Renault et PSA sont en train de quitter l'Hexagone. Avant même la crise sanitaire de 2020, les experts anticipaient pour cette même année une chute brutale de la production automobile en France de l'ordre de 20 %. Les rares constructeurs étrangers installés industriellement sur le territoire ne changeront pas cette tendance [8].

Et comment ne pas souscrire à l'analyse de Christophe Guilluy [9], qui distingue la France privilégiée des grands centres économiques et la France périphérique des laissés pour compte de la croissance, victimes des fusions-acquisitions, délocalisations et démantèlements d'entreprises ? Il est difficile de ne pas y reconnaître les gagnants et les perdants de la mondialisation.

La cession de nos fleurons industriels et les prises de participations étrangères entraînent de plus une évaporation financière : les seules entreprises du CAC 40 ont en effet versé 60 milliards d'euros à leurs actionnaires en 2019 dont 49,2 milliards sous forme de dividendes [10]. Or, il faut savoir que la moitié du capital des entreprises du CAC 40 est détenu par des investisseurs étrangers...

Notre indépendance militaire est également menacée, car les futurs équipements de notre armée sont confiés à des consortiums internationaux (c'est notamment le cas de notre futur avion de combat, le « SCAF » qui remplacera le « rafale ») ; et avec la vente de la branche énergie d'Alstom à General Electric, nous sommes devenus dépendants des Américains pour l'entretien de nos centrales nucléaires comme de nos navires et sous-marins à propulsion atomique.

Enfin, ce processus nous conduit à perdre notre souveraineté politique, car l'État hésite logiquement à prendre des mesures qui pourraient contrarier les investisseurs internationaux et entraîner, par exemple, une crise boursière ou la fermeture de sites de production.

Ainsi, en perdant le contrôle de nos entreprises et plus généralement de nos sources de créations de richesses, nous abandonnons peu à peu la maîtrise de notre pouvoir de décision [11].

– Second handicap restreignant notre souveraineté économique ; nous restons fortement dépendants de l'étranger pour nos besoins énergétiques. Certes, la France se distingue de ses voisins par l'importance de son parc nucléaire. Mais la consommation d'énergie finale dans notre pays repose avant tout sur l'importation de combustibles fossiles (environ 70 % de notre consommation énergétique contre 17 % pour le nucléaire et 14 % pour les énergies renouvelables).

99 % du pétrole consommé en France est importé. De quels pays provient le pétrole que nous consommons ? Premièrement des pays africains (Algérie, Nigéria, Lybie) dont on connaît l'instabilité politique et qui représentent un tiers de nos importations. Le second tiers est importé de Russie et des pays de l'ex-URSS. Et un quart de notre pétrole provient des pays du Golfe, le reste étant marginal [12]. La situation reste moins tendue pour le gaz naturel car c'est la Norvège qui est notre principal fournisseur. Mais nous importons aussi du gaz du Russie (un quart de nos importations) et d'Algérie (10 %). Quant au nucléaire, nous restons dépendants de nos importations d'uranium en provenance du Kazakhstan et du Niger, des zones hautement instables...

La préoccupation écologique et la volonté de certains de réduire notre parc nucléaire créent en outre de nouvelles contraintes, souvent contradictoires, qui pèsent sur la liberté d'action de nos dirigeants.

– Autre limite à notre souveraineté économique, le poids de notre dette publique. Car au-delà de l'explosion actuelle du volume de la dette, il convient surtout de s'intéresser à ceux qui l'achètent, ou plus clairement à ceux qui nous prêtent de l'argent, parce que le vrai pouvoir appartient à celui qui prête. Or, avant la crise sanitaire de 2020, la dette française était détenue à 64 % par des non-résidents. Il s'agit, entre autres, de fonds de pension, de grandes banques, de compagnies d'assurance ou encore des fonds souverains. Pour la plupart des économistes, la France, comme d'autres pays endettés, ne pourra jamais rembourser sa dette. Mais nous sommes néanmoins contraints de payer les intérêts de cette dette et nous sommes à la merci d'une brusque remontée des taux d'intérêt. Même avec des taux d'intérêts historiquement bas, notre dépendance à l'égard des prêteurs s'accroît ainsi de jours en jours sans susciter une grande émotion chez nos dirigeants ou dans l'opinion publique. Si la Banque Centrale Européenne a pris la décision de racheter la dette française, cette politique n'est pas illimitée dans le temps et le réveil risque d'être difficile...

Nous restons d'autre part, dépendants de l'étranger pour le financement de notre développement économique. Difficile d'envisager aujourd'hui la mise en œuvre d'une politique industrielle digne de ce nom en France sans contrôler, au moins en partie, son système de financement. Par le passé, la réussite de telles politiques reposait sur la politique monétaire et financière, sur un contrôle du taux de change, mais aussi sur des mesures volontaristes visant à orienter le système financier. Une leçon à méditer... Une refonte de grande ampleur de notre système de financement de l'économie est-elle inenvisageable ?

– Il convient également d'évoquer brièvement notre dépendance juridique et politique liée à nos engagements internationaux. L'ouverture de l'Organisation Mondiale du Commerce à des pays dont les règles de fonctionnement sont très différentes des nôtres a créé une distorsion insupportable dans les processus concurrentiels imposés à nos entreprises. Les plus libéraux des analystes resteront convaincus que nos firmes doivent impérativement s'adapter afin de rester compétitives. Et ce quel que soit le prix à payer pour les salariés, astreints à accepter les contraintes parfois violentes de ce nouveau paradigme concurrentiel.

Même les accords entre pays de l'OCDE peuvent avoir des répercussions négatives sur les salariés ou consommateurs. Plusieurs projets d'accords, dont certains ont été mis en sommeil en raison de la crise sanitaire ou du contexte géopolitique, présentent néanmoins à terme un risque non négligeable. Il en est ainsi du projet de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) également connu sous le nom de traité de libre-échange transatlantique (TAFTA en anglais), qui prévoit la création d'une zone de libre-échange transatlantique souvent appelée *Grand marché transatlantique* et dont

les effets positifs potentiels sur le PIB des deux zones sont particulièrement contestés [13]. L'opacité des négociations fait craindre une harmonisation vers le bas des normes sociales, sanitaires et environnementales existantes, ainsi que des règlements affectant le commerce. Et le principe d'extraterritorialité du droit pénal des pays concernés attaché à ce traité risque d'être à sens unique, l'Union européenne n'ayant pas de fait le pouvoir d'imposer des sanctions aux entreprises américaines.

Les futurs accords de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur, tout comme celui avec le Canada (CETA) et celui avec le Japon (JEFTA) font également peser de lourdes menaces sur les consommateurs et les salariés des pays européens : nos entreprises risquent en effet d'être confrontées à de nouveaux concurrents qui ne sont pas soumis aux mêmes règles de production et au respect des normes environnementales en vigueur en Europe.

On peut également citer le projet d'accord sur le Commerce des Services (ACS), plus connu sous son acronyme anglais TISA (pour *Trade in Services Agreement*). L'opacité des négociations relatives à cet accord [14] peut s'expliquer par ses conséquences potentielles sur les services publics : cet accord empêcherait en effet toute régulation de la part des États dans des secteurs relevant jusqu'à présent des services publics et conduirait à leur privatisation systématique. Il conduirait d'autre part à une déréglementation des professions jusqu'alors réglementées (médecins, pharmaciens, notaires, experts-comptables, architectes, experts-géomètres, huissiers de justice, dentistes, avocats, commissaires priseurs...). Ce futur accord part en effet du principe que ces professionnels sont des commerçants, des vendeurs de services, qui doivent être eux aussi régis par les règles concurrentielles du commerce international !

– Pour terminer ce rapide tour d'horizon, il convient d'évoquer le futur grand combat du XXI^e siècle, celui du contrôle de nos données économiques et privées. Ce combat est bien mal engagé car si l'Union européenne a pris des mesures pour protéger les données personnelles de ses ressortissants [15], elle est incapable de faire respecter ses propres règles sur son territoire [16] par peur des représailles américaines. Et nous acceptons passivement de transférer aux États-Unis les informations stratégiques de nos entreprises comme les données les plus intimes de nos concitoyens.

Alors qu'Emmanuel Macron prône la « souveraineté numérique », il a choisi de livrer les données de santé de 67 millions de Français à l'américain Microsoft [17]. Quant à nos groupes industriels et commerciaux, ils confient sans hésiter la gestion de leurs données à des géants américains de l'informatique à l'instar de Renault ou d'Orange qui ont choisi la solution proposée par *Google Cloud* [18]. Déjà, la majorité des données européennes sont stockées hors de l'Europe ou, si elles sont stockées en Europe, sur des serveurs appartenant à des sociétés non européennes [19]. Or avec le *Patriot Act*, le *Freedom Act* et le *Cloud Act*, les États-Unis se sont dotés d'outils juridiques intrusifs qui devraient inquiéter davantage nos dirigeants. Sous couvert d'anonymat, un haut fonctionnaire cité par le journal *La Tribune* l'affirme : « *On a un énorme sujet de sécurité et de souveraineté autour des clouds [...]. Dans beaucoup de cas, c'est une facilité, voire une trahison [...]. Si en Europe on est juste capable de produire des données, en ayant besoin d'autres pour parvenir à les exploiter, alors on va être dans la même situation que les pays qui ont des ressources minières mais qui ont donné la capacité à d'autres de s'enrichir avec, avec des retombées extrêmement faibles* [20] . »



Dessin de Henri Sam

Alors que faire concrètement pour recouvrer notre souveraineté économique ?

Il s'agit à l'évidence d'un combat de long terme et les obstacles sont nombreux.

Ce combat suppose de reprendre le contrôle de notre patrimoine économique stratégique, ce qui implique de s'armer juridiquement.

Dans ce domaine, notre passivité a été véritablement irresponsable et contraste avec l'activisme de nombreux pays qui ont adopté depuis longtemps des dispositifs leur permettant de préserver leur patrimoine économique quitte à s'affranchir – lorsque cela était nécessaire – de leurs engagements internationaux. Aux États-Unis, un organisme public particulièrement efficace, le *Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)* analyse les acquisitions d'entreprises américaines par des compagnies étrangères et bloque fréquemment les projets de fusion. La Chine interdit par principe l'acquisition de ses entreprises par des investisseurs étrangers, même si Xi Jinping a récemment proposé de faciliter les rachats de sociétés cotées chinoises par les entreprises étrangères, un geste d'ouverture passé inaperçu des investisseurs internationaux, tant les procédures administratives sont lourdes et incertaines [21]. Depuis 2009, l'Allemagne s'est dotée d'un outil de contrôle solide avec l'adoption de sa « loi sur le commerce extérieur » etc.

Mais en France, les différents gouvernements n'ont pas jugé utile de doter notre pays d'une vraie doctrine en matière de protection des secteurs sensibles. Depuis une loi promulguée en 1966 par le général de Gaulle qui prévoit un droit de veto sur le rachat par des investisseurs étrangers d'entreprises liées à la défense et aux intérêts majeurs du pays, les quelques dispositifs juridiques de protection n'ont été adoptés que de façon réactive : cela a été le cas pour le décret du 7 mars 2003, après la prise de contrôle de Gemplus – notre spécialiste des cartes à puce – par l'américain Texas Pacific Group. Cela a encore été le

cas en 2005 avec le décret Villepin, suite à des rumeurs de rachat de Danone par PepsiCo. Et Arnaud Montebourg n'est parvenu à imposer son décret en 2014 qu'à la suite du rachat d'Alstom Power par General Electric.

Un décret du 29 novembre 2018 et la loi du 29 mai 2019 (dite loi PACTE) suivie par plusieurs autres décrets [22] ont considérablement élargi la liste des secteurs stratégiques pouvant donner lieu à un contrôle. En théorie, nous disposons donc désormais d'un arsenal juridique permettant de protéger nos entreprises stratégiques. En théorie seulement, car en pratique, de nombreuses entreprises importantes échappent au périmètre de protection de notre bouclier juridique. Et surtout, il semblerait que le processus de contrôle n'ait pu empêcher – jusqu'à l'affaire « Photonis » – aucune acquisition d'entreprises françaises par des investisseurs internationaux : les rachats récents par des groupes étrangers des entreprises Tronics (microsystèmes électromécaniques utilisés dans l'aéronautique, la défense ou le médical), SCPS (spécialiste des batteries électriques) ou Latécoère (technologie LiFi) ne peuvent que le confirmer.

En fait, moins de 10 % des investissements étrangers nécessitent une autorisation, Et lorsque c'est le cas, le contrôle de Bercy n'aboutit quasiment jamais à un blocage. Le Ministère de l'économie et des finances, qui communique bien peu sur cette question, impose parfois aux investisseurs des conditions sans disposer de réels moyens pour les faire respecter : de fait, aucune sanction sérieuse pour manquements aux engagements, pourtant nombreux, n'a jamais été appliquée... Comment expliquer un tel laxisme ? Certainement par peur d'accusations de protectionnisme ou de non respect des règles européennes. Peut-être aussi par crainte de mesures de rétorsions commerciales.

Mais c'est surtout parce que lorsqu'une entreprise française a besoin de capitaux pour se développer, nous ne sommes pas toujours capables de répondre à sa demande. La solution de facilité (voire la seule...) consiste alors à se tourner vers des investisseurs étrangers. Pour l'économiste Elie Cohen « *le problème, aujourd'hui, n'est pas tant que des pépites passent sous pavillon étranger mais que l'écosystème hexagonal soit incapable de les faire grandir* » [23].

L'État n'agit pas seulement en tant que régulateur ; il peut également être actionnaire. Il dispose pour cela de trois entités : la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Agence des Participations de l'État et Bpifrance.

Soutenir les PME, les ETI et les entreprises innovantes, en appui des politiques publiques de l'État et des régions, c'est précisément le rôle de Bpifrance, qui finance leur développement. Cet organisme dynamique, dépendant de la Caisse des dépôts et consignations, a par exemple créé en 2017, avec le Ministère des Armées, le fonds « Definvest », pour protéger les technologies les plus sensibles du secteur de la défense des prédateurs étrangers. De même, Bpifrance va piloter le fonds « French Tech Souveraineté [24] » destiné à protéger les entreprises françaises développant des technologies d'avenir à caractère souverain qui pourraient prochainement être la proie de grands acteurs étrangers [25] ou être dépassées par des concurrents parvenant à mieux se financer. Mais ces initiatives, aussi intéressantes soient-elles, trouvent rapidement leurs limites : d'abord parce que les moyens dont dispose l'État actionnaire restent très limités face au potentiel financier des prédateurs étrangers. Ensuite parce qu'il serait inexact de croire que Bpifrance ne mobilise que des capitaux français : sa principale initiative récente porte le nom prometteur de « lac d'argent ». Annoncé en janvier 2020, ce fonds prévoit d'investir 10 milliards d'euros au cours de la prochaine décennie dans 15 sociétés cotées de premier plan bénéficiant d'un ancrage français significatif, afin qu'elles puissent se défendre contre l'entrée de fonds activistes à leur capital. Mais fin février 2020, on apprend que le fonds souverain d'Abu Dhabi Mubadala Investment Company investira un milliard d'euros dans le « lac d'argent » de Bpifrance [26]. Une bonne opération financière pour nos entreprises peut-être, mais un coup d'épée dans l'eau pour la préservation de notre souveraineté économique...

Dans son dernier rapport sur la question [27], la Cour des comptes porte un regard particulièrement critique sur les participations de l'État : « *un ensemble vaste et hétérogène [...] sans cohérence globale* » et sur des sociétés dont la situation financière est « *globalement préoccupante* ». Une réforme de la gestion des participations de l'État a déjà été engagée depuis quelques années [28]. Emmanuel Macron, lorsqu'il était ministre de l'économie, avait déclaré qu'il souhaitait un « *État stratège* » et un « *État actionnaire fort* [29] ». Mais pour le moment, on constate surtout un désengagement de l'État qui privatise nos entreprises (dont le Groupe ADP, anciennement Aéroports de Paris...) ou les offre à des investisseurs internationaux. Bien sûr, l'État n'a pas vocation à être massivement et durablement actionnaire de nombreuses entreprises. Il dispose cependant d'autres moyens pour les protéger. Mais à ce jour, les interventions de l'État actionnaire dans les conseils d'administration ou par l'intermédiaire des « *golden shares*. [30] » restent très limitées, notamment en vertu des restrictions juridiques imposées par Bruxelles mais aussi, il faut le dire, par manque d'une réelle volonté politique.

Une piste de solution consisterait à mieux drainer l'épargne de nos compatriotes vers les entreprises françaises, ce qui pourrait passer par la création de fonds de pension à la française. Mais l'on sait qu'une telle initiative ne pourrait porter de fruits avant de nombreuses années. Dans l'attente, pourquoi ne pas envisager la création d'un vrai fonds souverain français, alimenté par les placements en assurance-vie, complétés par un grand emprunt national « souveraineté économique » ?

Autre chantier sensible, la relocalisation de notre industrie. Il y a quelques années, ce projet ne pouvait susciter qu'indifférence voire mépris de la part de nos économistes ou dirigeants. Mais depuis 2010, plusieurs entreprises ont pris la décision de rapatrier en France leurs usines en raison des multiples difficultés liées à une production asiatique (espionnage industriel, problèmes logistiques, qualité insuffisante, délais...). Ne nous leurrions pas : ce processus reste marginal et les industries intenses en main d'œuvre, dont les tâches ne sont pas robotisables ne reviendront pas en France.

Au niveau macroéconomique, la crise sanitaire de 2020 a mis en lumière notre dépendance à l'égard de puissances étrangères potentiellement hostiles, liée à notre perte de potentiel industriel et de savoir-faire. L'avocat d'affaires et spécialiste de guerre économique Olivier de Maison Rouge écrit : « *Dans un monde de compétition exacerbée, les grandes entreprises industrielles avaient opté pour des délocalisations massives depuis plusieurs décennies. Le COVID-19 aura été un révélateur de notre dépendance économique accentuée par cette soumission au moins-disant social et commercial. Il a été un accélérateur du déclin économique de l'Europe en général, et de la France en particulier* [31]. »

Le 12 avril 2020, Emmanuel Macron a opportunément déclaré : « *Il nous faudra rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique française et plus d'autonomie stratégique pour notre Europe. Cela passera par un plan massif pour notre santé, notre recherche* ». Les paroles sont fortes, on attend les actes.

Mais attention : si l'on ne peut que se réjouir du nouvel engouement pour le « *made in France* » comme de la prise de conscience tardive (et sincère ?) de nos dirigeants face à la dérive des délocalisations, il ne s'agit pas de tomber dans l'excès inverse et de relocaliser systématiquement toute production par pure

idéologie. Il convient de définir des priorités et des axes d'action permettant de les mettre en œuvre.

C'est précisément ce qu'a tenté de faire le cabinet de conseil PwC, en étudiant les importations françaises actuelles et en remontant la chaîne pour identifier 113 catégories de produits « sensibles » et « à fort enjeu » de relocalisation [32].

En concertation avec un panel de responsables des achats, 58 produits prioritaires ont pu ainsi être identifiés (les robots chirurgiens, les emballages recyclables ou les services d'impression 3D métallique...). De son côté le gouvernement a tenté de parer au plus pressé, en relançant en urgence une filière de masques chirurgicaux et en marquant sa volonté de relocaliser la production de certains médicaments. Cette réorientation industrielle nous permettra de recouvrer une petite partie de notre indépendance économique et de créer quelques dizaines de milliers d'emplois. Pourquoi ne pas y avoir pensé plus tôt ?... Mais le succès d'une telle démarche dépend surtout de sa viabilité économique, qui ne peut s'envisager sans une réflexion d'ensemble sur notre compétitivité coût et hors coût. Elizabeth Ducottet, PDG du groupe Thuasne, écrit : « *Nous ne pouvons pas vouloir réindustrialiser, maintenir en industrie et développer nos industries françaises si nous ne sommes pas compétitifs sur le plan européen et mondial [...] Il est très clair que ces impôts sur la production sont d'une certaine façon éliminatoire pour notre industrie* [33]. » Une réforme fiscale de grande ampleur paraît effectivement inévitable. L'objectif est simple : Les impôts de production doivent purement et simplement être supprimés [34] et les charges sociales qui pèsent sur les employeurs considérablement réduites.

Le Premier ministre Jean Castex semble, au moins en apparence, avoir compris la nécessité d'un allègement fiscal de grande ampleur. Mais l'État en a-t-il les moyens ? En attendant, il est clair que nos entreprises, et particulièrement nos ETI souffrent d'un déficit de compétitivité. Il est donc nécessaire de les protéger et d'envisager un protectionnisme ciblé pour permettre en particulier le développement de nos entreprises industrielles. L'Histoire économique nous enseigne que la France, lorsqu'elle vivait sous un régime d'économie protégée [35] a obtenu de bons résultats économiques et connu de fortes périodes de croissance malgré les handicaps concurrentiels dont elle souffrait. Il ne s'agit en aucun cas d'organiser un fonctionnement autarcique de notre économie, mais de soutenir le développement de nos entreprises dans des secteurs d'avenir, pour lesquels elles sont encore en position de fragilité. D'autres pays (États-Unis, Allemagne) ont, en leur temps, mis en œuvre cette stratégie avec le bonheur que l'on connaît. Un protectionnisme temporaire et ciblé, via des taxes à l'importation ou la création de standards environnementaux pour certains produits manufacturés importés permettrait par ailleurs de lutter contre le dumping social tout en répondant aux impératifs écologiques.

Et pour faire face à la menace américaine liée au stockage et à la gestion des données par les GAFAM, les gouvernements allemands et français ont annoncé en juin 2020 le lancement du projet [36] destiné à faire émerger un réseau d'entreprises européennes capables de proposer une offre alternative coordonnée de qualité. Dans le même sens, le blocage de l'implantation de Huawei dans les pays anglo-saxons a montré que le groupe chinois n'était pas incontournable et que l'on pouvait envisager un déploiement de la 5G contrôlé par des entreprises européennes (Nokia et Ericsson...) [37]. Les États-Unis vont plus loin, et le gouvernement américain a annoncé sa volonté de s'isoler totalement de la sphère technologique chinoise [38]. De notre côté, il convient d'encourager le développement d'entreprises françaises de gestion des données numériques, ce qui permettra en premier lieu à nos services de renseignements (DGSI) de s'affranchir de partenariats aventureux avec des sociétés américaines comme Palantir Technologies [39] ...

Bref, avec un peu de volonté, il est certainement possible de gagner le combat de la gestion de l'information en créant un espace numérique nouveau qui nous évitera de devenir davantage dépendants de nos adversaires américains ou asiatiques.

Certes, l'investissement sera certainement lourd, et nous avons pris du retard sur nos concurrents. Mais l'indépendance numérique est aujourd'hui au cœur des problématiques de souveraineté.

Nos dirigeants affirment aujourd'hui haut et fort qu'il est impératif de protéger notre patrimoine économique. Reste encore à déterminer à quel niveau doit se situer cette protection : local national ou européen ? Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le débat sur les vertus et les faiblesses de l'Union européenne. Mentionnons simplement les éléments suivants : dans certains secteurs comme l'industrie spatiale, il paraît difficile de défendre notre potentiel industriel ou de lutter contre l'hégémonie juridique et commerciale étrangère sans l'appui une coopération entre pays européens.

D'autre part, les dirigeants de l'Union européenne semblent maintenant mieux percevoir les menaces qui pèsent sur notre vieux continent et évoquent de plus en plus fréquemment le concept de « souveraineté européenne [40] ». En 2019, une procédure de surveillance visant à « filtrer » les investissements étrangers sur le territoire de l'Union européenne a été mise en place afin d'examiner le risque potentiel qu'ils pouvaient représenter pour la sécurité ou l'ordre publics.

Et en 2020, la Commission a publié des orientations pour préserver les entreprises et les actifs « critiques » dans le contexte de la crise sanitaire, tout en invitant les pays dotés d'une réglementation en ce sens à l'utiliser pleinement et les autres à en adopter une [41].

Attention toutefois : si l'UE met en œuvre un plan de contrôle trop strict des investissements internationaux d'origine extra-européenne (ce qui paraît encore très incertain...), les entreprises françaises en mal de capitaux ne pourront se tourner que vers la seule puissance capable de répondre à leurs besoins : l'Allemagne... D'autre part, l'inefficacité chronique des politiques de l'UE et les divergences d'intérêt entre la France et l'Allemagne ne plaident pas en faveur d'une conception européenne de notre reconquête industrielle. Le plan de relance européen a minima arraché sur le fil en juillet 2020 ne risque pas de changer la donne.

La souveraineté économique n'est pas un concept archaïque et n'implique pas un repli sur soi de nature autarcique. Elle peut même retrouver une réelle modernité si nous nous appuyons sur nos forces pour nous rendre indispensables à nos partenaires industriels et commerciaux. En restant maîtres de notre patrimoine économique, en encourageant la recherche et l'innovation, en améliorant les circuits de financement de nos entreprises, nous pouvons ainsi recouvrer notre indépendance via l'interdépendance économique et la coopération.

Mais ce qu'il manque en premier lieu, c'est une vraie volonté politique qui pourrait faire émerger une stratégie européenne et nationale cohérente. Nous en sommes loin.

Notes

[1] <https://www.lefigaro.fr/vox/economie/plaidoyer-pour-une-souverainete-industrielle-20200415>

[2] Mentionnons par exemple la dernière acquisition étrangère d'une entreprise française spécialisée dans la biotech : Yposkesi, la pépite de la biotech française bientôt sous contrôle coréen ? | Portail de l'IE (portail-ie.fr)
Surtout après le fiasco de la cession de l'aéroport de Toulouse-Blagnac à un investisseur chinois...

[3] Surtout après le fiasco de la cession de l'aéroport de Toulouse-Blagnac à un investisseur chinois...

[4] <https://www.inpi.fr/fr/internationales/la-france-desormais-pays-le-plus-attractif-d-europe-pour-les-investisseurs-etrangers>

[5] Insee ; TEF

[6] <https://www.lefigaro.fr/societes/un-mauvais-coup-pour-la-politique-industrielle-20200917>

[7]

https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/07/04/c-est-presque-une-ville-qu-on-assassine-des-milliers-de-manifestants-a-lannion-contre-les-suppressions-d-emplois-chez-nokia_6045213_3234.html

[8] <https://www.lesechos.fr/industrie-services/automobile/la-production-automobile-francaise-va-brutalement-decrocher-en-2020-1122459>

[9] Christophe Guilluy La France périphérique Comment on a sacrifié les classes populaires Flammarion 2014

[1 0]

<https://www.leparisien.fr/economie/total-sanofi-bnp-les-entreprises-du-cac-40-ont-redistribue-60-milliards-d-euros-aux-actionnaires-en-2019-09-01-2020-8232198.php>

[11] Pour une analyse plus détaillée de ce processus, voir « La France vendue à la découpe », Laurent Izard, Editions de l'Artilleur 2019

[12] <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2119697>. Notons que 7,7 % de notre consommation de pétrole provient de Mer du Nord

[13] <https://lvsl.fr/libre-echangeisme-couler/>

[14] Ces négociations secrètes ont en effet été révélées par Wikileaks en avril 2014

[15] Le règlement général sur la protection des données (RGPD) est un règlement de l'Union européenne est aujourd'hui le texte de référence en matière de protection des données à caractère personnel.

[16] <https://www.journaldunet.com/solutions/dsi/1492885-deux-ans-apres-l-application-du-rgpd-perturbee-par-la-pandemie/>

[17] Espérons que la commission d'enquête du Sénat sur la souveraineté numérique qui travaille au moment où nous écrivons ces lignes parviendra à faire toute la lumière sur cette menace majeure pour notre avenir...

[18] Rappelons que le terme « Cloud » désigne divers services qui permettent d'obtenir en ligne de la ressource informatique -stockage et calcul - sans avoir à gérer soi-même son propre parc informatique.

[19] <https://www.latribune.fr/technos-medias/internet/informatique-sous-son-nuage-tres-americain-l-europe-s-inquiete-854178.html>

[20] La Tribune op. cit.

[21] <https://www.lesechos.fr/finance-marches/ma/pekin-veut-faciliter-les-achats-de-societes-chinoises-cotees-par-des-etrangers-139857>

[2 2]

https://www.usinenouvelle.com/editorial/pourquoi-le-gouvernement-restreint-encore-plus-les-prises-de-contrôle-etranangeres-sur-les-entreprises-francaises_N959771

[23] https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/pourquoi-la-france-perd-ses-entreprises-strategiques_1985150.html

[2 4]

<https://www.msn.com/fr-fr/finance/economie/le-fonds-french-tech-souverainete-doit-protéger-des-entreprises-françaises-trop-attractives/ar-BB15b6MM>

[25] Par exemple, SCPS avait besoin d'une dizaine de millions d'euros pour accélérer son développement industriel mais n'a pas trouvé en France de partenaire financier, pour le plus grand bonheur d'un investisseur chinois...

[26] <https://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/quotidien/20200224/fonds-d-abu-dhabi-investit-milliard-d-euros-dans-293982>

[27] Cour des comptes, L'État actionnaire, janvier 2017

[28] L'APE a lancé un processus de modernisation de son fonctionnement en 2014 et, la même année, la CDC a initié une politique de rotation de son portefeuille de participations.

[29] <http://www.fusions-acquisitions.fr/article/juridique-fiscal-3/la-protection-des-secteurs-strategiques-ou-sensibles-par-l-etat-francais-2859>

[30] L'action spécifique ou golden share est un outil qui confère à l'État des droits de contrôle vis-à-vis d'une société et de ses filiales sans rapport avec le montant de sa participation au capital de la société mère.

[31] <https://www.cercle-k2.fr/etudes/independance-strategique-et-reindustrialisation-354>

[32] <https://www.lesechos.fr/industrie-services/industrie-lourde/relocalisation-des-pistes-concretes-pour-lindustrie-francaise-1222644> 9 juillet 2020

[3 3]

<https://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/pour-la-patronne-de-thuasne-les-impots-de-production-sont-eliminatoires-pour-l-industrie-francaise-1948571.html>

[34] Bruno le Maire a annoncé en juillet 2020 une première mesure en ce sens avec une baisse d'impôts de 20 milliards d'euros pour relocaliser l'industrie.

[35] De 1873 à 1973.

[36] « Gaia X »,

[37] <https://www.phonandroid.com/5g-les-malheurs-de-huawei-font-les-affaires-de-nokia-et-dericsson.html>

[3 8]

<https://www.usine-digitale.fr/editorial/le-gouvernement-americain-annonce-sa-volonte-de-s-isoler-totalement-de-la-sphere-technologique-chinoise.N992574>

[39] <https://www.letelegramme.fr/france/palantir-la-boule-de-cristal-de-la-dgssi-10-06-2019-12307531.php>

[4 0]

<https://www.latribune.fr/economie/france/a-bruxelles-il-y-a-un-changement-d-etat-d-esprit-sur-les-enjeux-de-souverainete-thomas-courbe-11-11-837069.html>

[41] <http://www.pergama.fr/2020/06/28/union-europeenne-route-vers-souverainete/>