



NOVEMBRE
2023

Découplage impossible, coopération improbable

Les interdépendances économiques
à l'épreuve des rivalités
de puissance

Thomas GOMART
Sébastien JEAN



L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0767-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © Vit-Mar/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Thomas Gomart et Sébastien Jean, « Découplage impossible, coopération improbable. Les interdépendances économiques à l’épreuve des rivalités de puissance », *Études de l’Ifri*, Ifri, novembre 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Thomas Gomart est directeur de l'Ifri.

Sébastien Jean est professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la chaire Jean-Baptiste Say d'économie industrielle. Il est également directeur associé à l'Ifri, où il coordonne l'initiative « Géoéconomie et géofinance ».

Remerciements

Cette étude est la première publiée dans le cadre de l'initiative « Géoéconomie et géofinance » de l'Ifri. Les auteurs remercient Patrick Allard, Maxence Brischoux, François Chimits, Marc Hecker, André Levy-Lang, Françoise Nicolas, Christian Noyer et Julien Pincet pour leurs commentaires et suggestions.

Résumé

Restrictions aux exportations, sanctions économiques et financières, politisation des choix monétaires et financiers, surveillance des investissements directs entrants voire sortants, droits de douane exceptionnels, interventions étatiques dans les secteurs jugés stratégiques : l'étau politique se resserre autour des relations économiques et financières internationales.

Cette rupture est issue des transformations économiques aussi bien que des ambitions politiques et idéologiques. Les interdépendances économiques et financières restent très étroites, mais elles sont de plus en plus contraintes par les rivalités de puissance.

La « géoéconomie » demeure, dans la mesure où la logique économique juxtapose toujours des échanges mutuellement bénéfiques avec des intérêts étatiques souvent conflictuels. Mais elle se complexifie vers une logique que l'on peut qualifier de « géofinance » : la politisation simultanée des flux financiers et d'information montre que les objectifs, les outils et les points d'appui de ces interactions sont profondément transformés.

L'arsenalisation (*weaponisation*) croissante des interdépendances en est l'illustration : la rivalité politique la motive, le défi du changement climatique en redéfinit les enjeux, l'intensité des interdépendances en augmente les enjeux potentiels, la complexité croissante crée des configurations propices, la dématérialisation du capital productif alimente des stratégies étatiques non coopératives et rend les interdépendances souvent inextricables.

Ce bouleversement confère une dimension sécuritaire nouvelle aux politiques économiques internationales. La sécurité économique devient omniprésente dans les relations internationales, mais les approches et les conséquences de cette préoccupation commune diffèrent largement.

Sommaire

INTRODUCTION	5
UN CADRE STRATÉGIQUE EN RECONFIGURATION RAPIDE	7
Dépenses militaires et sanctions.....	7
Du 11-Septembre aux <i>Bidenomics</i> , la modernisation de la coercition....	10
En Chine, l'économie au service de la puissance	12
Russie : le défi lancé à l'Occident	14
Des règles en déshérence, des cadres stratégiques déstabilisés	17
LE RENOUVEAU DES STRATÉGIES ÉTATIQUES	
EN INTERDÉPENDANCE ÉTROITE	19
Des enjeux redéfinis par l'urgence climatique.....	19
Complexification et dématérialisation, deux facteurs aggravants	21
Conditions de réussite et effets secondaires de l'arsenalisation des interdépendances	23
Les nouveaux habits du pouvoir relationnel	27
Le renouveau des politiques industrielles	30
CONCLUSION : L'ÈRE DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE.....	33

Introduction

« Le capitalisme a besoin d'une hiérarchie¹ ». Cette formule de Fernand Braudel (1902-1985) pouvait paraître bien anachronique lorsque l'égalisation du champ de la concurrence (*level playing field*) était présentée comme l'alpha et l'omega de la mondialisation. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, si l'on écoute, par exemple, Jake Sullivan, conseiller à la Sécurité nationale de Joe Biden, fixant ouvertement comme objectif prioritaire d'obtenir « une avance aussi grande que possible » sur la Chine, dans le domaine technologique². De manière plus générale, s'observe une multiplication des mesures coercitives, des restrictions et des sanctions, décidées aussi bien par les autorités publiques américaines et chinoises, pour orienter certaines politiques industrielles. Les États-Unis et la Chine s'affranchissent ouvertement des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au nom de leur sécurité nationale ce qui pose évidemment une question de principe à l'Union européenne (UE). « Le capitalisme n'invente pas les hiérarchies, il les utilise », remarquait également Braudel, non sans souligner qu'« il y a une sorte de société mondiale, aussi hiérarchisée qu'une société ordinaire³ ».

La redécouverte de la pertinence de Braudel s'explique par le constat de plus en plus partagé d'une multiplication des contraintes politiques sur les relations économiques internationales. En 1990, au moment où la mondialisation devenait un mot d'ordre, Edward Luttwak soulignait le passage de la géopolitique à la géoéconomie en remarquant, dans le contexte de la fin de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), que les « méthodes du commerce » l'emportaient sur « les méthodes militaires⁴ » : l'accès au capital, l'innovation civile et la profondeur des marchés comptaient plus que la puissance de feu, les technologies militaires ou le nombre de bases. En 2019, au moment où le thème de la démondialisation se répandait, Henry Farrell et Abraham Newman, insistaient sur l'instrumentalisation par certains États des réseaux financiers et d'information, liés de manière insécable, pour obtenir un

1. F. Braudel, *La Dynamique du capitalisme*, Paris, Arthaud, 1985, rééd. « Champs-Flammarion », p. 78.

2. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit, 16 septembre 2022.

3. *Ibid.*, p. 84.

4. « Everyone, it appears, now agrees that the methods of commerce are displacing military methods », in E. Luttwak, « From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce », *The National Interest*, Été 1990, p. 9.

avantage stratégique sur leurs rivaux⁵. Dans un contexte d'accentuation des tensions entre les États-Unis, la Chine et l'UE, c'est désormais l'« arsenalisation [*weaponization*] des interdépendances » qui prévaut, c'est-à-dire leur instrumentalisation à des fins de coercition.

En trente ans, la géoéconomie, dont les logiques reposaient sur les échanges commerciaux, s'est complexifiée ; elle évolue vers ce que l'on pourrait nommer la « géofinance », définie comme la politisation simultanée des flux financiers et d'information. L'intérêt de ce néologisme est pour nous de souligner le rôle central, dans les évolutions récentes, de l'interaction entre deux registres des relations internationales : l'*imperium*, c'est-à-dire l'autorité publique exercée par les États sur leurs territoires et les populations qui s'y trouvent, y compris le cas échéant en ayant recours à la force ; le *dominium*, c'est-à-dire la propriété privée impliquant, notamment, la circulation plus ou moins contrôlée des capitaux et des droits économiques. L'équilibre sous-jacent entre sécurité et prospérité est en train de se modifier sous nos yeux en penchant vers la « sécurité économique », différemment recherchée par les États-Unis, la Chine et l'UE.

Cette évolution appelle de nouveaux outils d'analyse des interdépendances économiques. En effet, géopolitique, géoéconomie et géofinance – termes longtemps cantonnés à l'étude des relations internationales – deviennent indispensables à la compréhension actuelle de l'économie politique internationale, dans la mesure où celle-ci est reconfigurée par la compétition, la confrontation, voire l'affrontement entre États. Cette étude cherche, d'une part, à mettre en évidence les transformations récentes du cadre stratégique à la faveur de la guerre d'Ukraine et, de l'autre, à analyser comment ce contexte, sur fond de dégradation environnementale et de mise en données numériques du monde, redéfinit les enjeux et les mécanismes des stratégies étatiques. Il s'adresse surtout aux acteurs politiques et économiques obligés désormais de naviguer entre interdépendance économique et hostilité politique. Avec un sentiment d'urgence auquel ils n'étaient plus guère habitués.

5. H. Farrell et A. Newman, « Weaponized Interdependence: How Global Economic Network Shape State Coercition », *International Security*, n° 1, 2019.

Un cadre stratégique en reconfiguration rapide

Bien souvent, les acteurs économiques ne s'intéressent à la géopolitique que quand celle-ci s'intéresse à eux, c'est-à-dire quand les autorités publiques décident de sanctions. Celles-ci reflètent les rapports de force au sein de l'*imperium* et affectent directement le *dominium*. De l'embargo au boycott, les exemples historiques sont légion, mais elles sont en train de changer de nature et de portée. Quelques chiffres et repères chronologiques aident à apprécier les changements récents, qui s'expliquent avant tout par une militarisation rapide des affaires mondiales. Au cœur de la raison d'être des États, la défense et la sécurité redeviennent des priorités auxquelles il faut réallouer des ressources de plus en plus substantielles.

Dépenses militaires et sanctions

Les hiérarchies de puissance sont nécessairement ancrées dans les capacités matérielles, dont le revenu réel reste la mesure la plus directe. De ce point de vue, c'est la vigueur exceptionnelle de la croissance chinoise sur quatre décennies qui a chamboulé la carte du monde. Comme souvent avec les évolutions exponentielles, cependant, le phénomène est longtemps resté peu visible dans la répartition des masses : partie d'un niveau de revenu réel (produit intérieur brut [PIB] mesuré en parité de pouvoir d'achat⁶) d'à peine 8 % de celui des États-Unis au début de sa réforme, en 1978, la Chine avait atteint un niveau proportionnel de 43 % en 2005. L'évolution était spectaculaire, mais ce niveau n'en faisait guère, alors, qu'une puissance économique de second rang, comparable à un pays comme la France en termes de PIB aux taux de change courants. Cette hiérarchie a changé en quelques années, la crise financière mondiale de 2007-2009 – choc économique profond pour les États-Unis et leurs alliés, surmonté par l'économie chinoise sans perdre son élan, à la faveur d'un programme massif de relance par le crédit – venant accélérer les effets de l'arithmétique, si bien que le revenu réel chinois atteignait 85 % du niveau américain en 2013, première année de plein exercice du pouvoir par Xi Jinping. Devenue premier exportateur mondial de marchandises en 2009 et première puissance industrielle en 2010, la Chine affiche désormais des capacités matérielles comparables à celles des États-Unis, quand elles ne leur sont pas supérieures.

6. Source : base WDI, Banque mondiale.

Il serait tentant d'y voir la consécration des bénéfices mutuels tirés de la mondialisation, et partant de son caractère pacificateur, chacun y trouvant son compte. De fait, l'analyse des relations interétatiques reste empreinte d'« économisme », c'est-à-dire de l'idée selon laquelle les considérations économiques déterminent la conduite des États. Cette approche s'explique, d'une part, par le sentiment d'objectivité et de prévisibilité produit par les outils économétriques, de l'autre, par la rationalité prêtée au raisonnement économique⁷. Elle a trouvé son apogée dans les années 1990 entre la chute de l'URSS (1991) et l'entrée de la Chine dans l'OMC (2001). Correspondant à une période de désarmement nucléaire et conventionnel, elle a eu pour effet de détourner le débat sur les questions stratégiques de la rivalité de puissance pour l'orienter vers les logiques expéditionnaires (Koweït, Somalie, ex-Yougoslavie...).

Le 11 septembre 2001 a ouvert un cycle pour les États-Unis et leurs alliés, celui de la *Global War on Terror* (GWOT), qui s'est traduit par des interventions militaires en Afghanistan, en Irak et en Libye. Simultanément, la Chine et la Russie augmentaient leurs dépenses militaires de manière significative : entre 2001 et 2022, la dépense militaire par tête évaluée en dollars constants a été multipliée par près de cinq pour la première, par près de trois pour la seconde⁸. Quant à la dépense militaire globale, après être restée presque inchangée en dollars constants entre 2009 et 2017, elle a augmenté depuis à un rythme annuel moyen de 3 % (et de 3,7 % en 2022). Les États-Unis (largement en tête en 2022 avec 877 milliards de dollars, sur un total estimé à 2 240 milliards de dollars), la Chine et la Russie représentent 56 % de l'ensemble. À l'aune du PIB mondial, les dépenses globales (2,3 % en 2022) restent loin des niveaux des années 1960 (5,9 % en moyenne) ou même de la première moitié des années 1980 (4,0 %). La hausse globale et la concentration de la dépense n'en suggèrent pas moins que nous sommes face à une course aux armements qui s'accélère.

Celle-ci s'est opérée parallèlement à l'augmentation significative des régimes de sanctions : 200 en 1990 ; plus de 400 en 2022. Ce point est important dans la mesure où la mise en œuvre de sanctions a longtemps été indissociable du temps de guerre, particulièrement saillant au cours de la Première Guerre mondiale. Ce principe a ensuite évolué avec la création de la Société des Nations (SDN) qui conçut, en théorie, les sanctions comme une alternative à la guerre. En 1919, la future URSS et la Hongrie furent les deux premiers États à être soumis à des blocus occidentaux sans déclaration officielle de guerre. La SDN transforma les sanctions de mesures de guerre en instruments censés maintenir la paix dans une double

7. P. Allard, « L'économisme en relations internationales : une insoutenable légèreté », *Politique étrangère*, vol. 88, n° 3, Ifri, 2023, p. 142.

8. Ces chiffres, comme ceux ci-après sur les dépenses militaires, sont issus de calculs des auteurs d'après les données de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (Sipri).

conception de libéralisme politique et d'ordre juridique. Elles furent élaborées comme des outils au service d'un système multilatéral reposant sur les principes du droit international public et de l'internationalisme libéral, avec quelques succès durant les premières années.

Cependant, au cours des années 1930, elles contribuèrent à la montée vers la Seconde Guerre mondiale, dans la mesure où les puissances de l'axe se constituèrent des zones d'influence pour précisément échapper aux sanctions occidentales⁹. L'intention initiale était de créer une « arme économique » pour ne pas avoir à l'utiliser. Or, son usage, qui permettait de ne pas recourir à la force militaire, s'est multiplié avec l'internationalisation des échanges économiques, entraînant la fragilisation de leurs fondements politiques. Deux approches principales se sont alors développées : celle dite de « l'Amirauté », qui consistait à restreindre l'accès aux marchandises stratégiques et impliquait des coalitions diplomatiques ; celle dite du « Trésor », qui visait à contraindre les flux financiers de l'adversaire et passait par le secteur bancaire¹⁰.

Ces deux approches se retrouvent aujourd'hui dans les régimes de sanctions mis en œuvre et rappellent que le recours aux sanctions est intimement lié à l'hégémonie occidentale « du double point de vue de la justification idéologique et des possibilités matérielles¹¹ ». Ils reflètent, en outre, la nature fondamentalement hiérarchisée et concentrée de l'économie mondiale, observation amplement accentuée par le « capitalisme de plateforme¹² », dont le développement depuis le début des années 1990 a permis aux États-Unis de renouveler les termes de leur centralité. Plus que tout autre pays, ils ont systématisé le recours aux sanctions : en 2020, ils entretenaient 70 programmes de sanctions ciblant 9 000 individus et entreprises concernant à peu près tous les pays du monde¹³. Dans les champs diplomatique et politique, les sanctions doivent permettre d'occuper l'espace entre des déclarations de principes, le plus souvent inefficaces, et des opérations militaires, toujours incertaines. Est-ce toujours le cas ?

9. N. Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, New Haven, Yale University Press, 2022.

10. *Ibid.*, p. 209-211.

11. M. Brischoux, « Les sanctions entre libéralisme et capitalisme. Sociologie historique d'une pratique diplomatique », *Annuaire français des relations internationales*, 2023, p. 734.

12. N. Srnicek, *Le Capitalisme de plateforme. L'hégémonie de l'économie numérique*, Montréal, Lux éditeur, 2018.

13. A. Demarais, *Backfire: How Sanctions Reshape the World Against U.S. Interests*, New York, Columbia University Press, 2022, p. 3.

Du 11-Septembre aux *Bidenomics*, la modernisation de la coercition

Un autre tournant historique, beaucoup plus récent, mérite d'être souligné : depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis n'ont cessé de sophistiquer leur approche « Trésor ». La lutte contre le terrorisme les a conduits à identifier les circuits de financement comme autant de points faibles à exploiter. Juan Zarate, l'un des artisans de cette lutte, a raconté en détail comment un processus de tâtonnement s'est alors mis en place, qui a conduit l'administration américaine à découvrir petit à petit les potentialités de contrôle et de coercition associées à leur centralité dans le système financier international¹⁴. La menace de se voir privées de l'accès au marché américain a amené les banques à appliquer et faire appliquer elles-mêmes les sanctions décidées par le gouvernement américain, pour leurs opérations dans le monde entier – nous y reviendrons. Une fois l'efficacité de l'outil éprouvée dans la lutte contre le terrorisme, son utilisation a été étendue à la Corée du Nord, puis à la Libye, à l'Iran, et ainsi de suite. Le nombre de décrets présidentiels instruisant le Trésor américain d'appliquer des sanctions financières est ainsi passé d'une vingtaine par an en 2000 à près de 100 en 2020, tandis que le nombre de pays touchés passait de 4 à 21¹⁵.

Récemment, Henry Farrell et Abraham Newman ont intégré cette évolution dans une tendance plus large¹⁶. La position dominante des États-Unis lors de l'établissement des fondements institutionnels, intellectuels et matériels de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler la « société de l'information », leur a conféré la maîtrise des goulets d'étranglement (*chokepoint effect*), c'est-à-dire de nœuds critiques, à la fois indispensables et difficilement contournables pour le fonctionnement des technologies de l'information interconnectées et du système financier associé. Des câbles sous-marins aux *data centres*, de la propriété intellectuelle sur les technologies génériques aux institutions centrales pour la coordination des flux (le système de compensation CHIPS, ou indirectement, le système de messagerie interbancaire SWIFT), les interfaces entre les autorités publiques et les entreprises concernées ont empiriquement inventé une puissance réticulaire. Farrell et Newman estiment que, progressivement et presque incidemment, les États-Unis ont instrumentalisé cette maîtrise à des fins politiques, en en faisant un outil de domination et souvent de coercition.

14. J. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York, PublicAffairs, 2013.

15. Voir D. McDowell, *Bucking the Buck: US Financial Sanctions and the International Backlash against the Dollar*, New York, Oxford University Press, 2023, p. 59.

16. H. Farrell et A. Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*, Dublin, Allen Lane, 2023.

Cette arsenalisation a évidemment des répercussions sur les relations transatlantiques. Si, depuis 1991, le poids économique des États-Unis à l'échelle globale a diminué en raison de la montée en puissance de la Chine et des émergents, leur poids s'est au contraire renforcé par rapport à celui de l'UE grâce non seulement à la technologie mais aussi à l'énergie. Quelques chiffres pour s'en convaincre : supérieur de 21 % à celui des États-Unis en 1991, le PIB de l'UE-27¹⁷ mesuré en parité de pouvoir d'achat n'en représente plus que 95 % en 2022 ; en dollars courants, cette proportion tombe même à 65 % (contre 109 % en 1991). Depuis 2020, l'administration Biden met en œuvre une politique économique qui repose sur deux constats : la reconnaissance et l'acceptation politiques de l'échec de la philosophie reaganienne ; la transformation du contexte international avec les inégalités, la crise climatique et la montée en puissance de la Chine¹⁸.

C'est bien dans ce contexte qu'il faut apprécier la portée des outils coercitifs utilisés par Washington, qui produisent leurs effets par le biais de la position centrale et hiérarchique de domaines clés de l'économie américaine par rapport à celle de leurs alliés et partenaires au sein de l'espace de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁹. En effet, ils agissent de concert avec eux dans une logique de surveillance (*panopticon effect*) des flux commerciaux et financiers. À cet égard, il faut noter que la mise en œuvre des sanctions passe, en premier lieu, par les Five Eyes²⁰. Autrement dit, là encore, le principe de concentration du pouvoir entre un tout petit nombre d'acteurs prévaut là aussi.

Parallèlement, la montée en puissance de la Chine rebat évidemment les cartes dans la mesure où elle refuse le principe d'alliances militaires mais multiplie les formats d'échanges. Ces formats s'inscrivent dans une contestation ouverte de l'ordre libéral international, tel qu'il a été conçu par les Occidentaux après la Seconde Guerre mondiale. Sur le plan diplomatique, la remise en cause d'une prétendue « hégémonie occidentale » est devenue une figure imposée, en particulier pour les pays sous lourdes sanctions comme la Russie, l'Iran ou le Venezuela.

Dans ce dispositif, qui combine outils juridiques et moyens de renseignement, les États-Unis ont provoqué une accélération difficile à suivre par leurs compétiteurs en prenant en 2022 trois décisions majeures destinées à asseoir leur centralité : le gel des avoirs de la Banque centrale de Russie (février²¹), un paquet législatif pour des investissements publics

17. C'est l'UE dans sa composition géographique actuelle qui est considérée ici aux différentes dates. Calculs à partir de la base WDI de la Banque mondiale.

18. L. de Catheu, « Les *Bidenomics* par leur concepteur, une conversation avec Brian Deese », Le Grand Continent, 28 août 2023.

19. H. Farrell et A. Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*, *op. cit.*

20. États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande.

21. Cette décision a été annoncée conjointement avec l'UE, le Royaume-Uni et le Canada, et le Japon s'y est ensuite associé. En pratique, les deux tiers des avoirs gelés sont localisés dans l'UE (voir par

massifs à travers l'*Infrastructure Investments and Jobs Act*, le *Chips and Science Act* et l'*Inflation Reduction Act* (août pour ce dernier, sans doute le plus inattendu) et la systématisation, pour les produits les plus sensibles, des contrôles d'exportations technologiques vers la Chine (octobre). Ce qui fait la force des États-Unis réside dans cette capacité de structuration (ou de déstructuration) d'un système de règles par des décisions coordonnées et simultanées, combinée à une capacité d'investissement massive. À ces trois décisions, s'ajoute celle prise par décret présidentiel, en août 2023, de mesures restrictives sur les investissements américains en Chine dans trois secteurs technologiques : les semi-conducteurs, le quantique et l'Intelligence artificielle (IA)²². Ces quatre décisions sont complétées par des mesures visant à limiter les transferts de connaissance par le biais des institutions universitaires. Ce qui se dessine, c'est une volonté de contrôle des échanges intangibles sans lesquels l'exercice de la puissance dans les espaces communs (espace maritime, espace aérien, espace exo-atmosphérique et datasphère) serait impossible. De la maîtrise de l'intangible dépend celle des structures globales de commandement, et donc de contrainte.

En Chine, l'économie au service de la puissance

Dans cette politisation croissante des relations économiques et financières, la Chine joue elle aussi un rôle moteur. Au-delà de son développement accéléré, c'est la nature même du régime chinois qui pousse dans ce sens. Dans ce qu'il espérait être la dernière ligne droite des négociations bilatérales préalables à l'entrée de la Chine dans l'OMC, Bill Clinton déclarait : « en rejoignant l'OMC, la Chine n'accepte pas seulement d'importer plus de nos produits ; elle accepte aussi d'importer l'une des valeurs les plus chères aux démocraties : la liberté économique²³ ». Plus de vingt ans après, force est de constater que cette affirmation lyrique n'était qu'un faux présage.

Au contraire, le Parti communiste chinois (PCC) a depuis renforcé sa mainmise sur la conduite de l'économie. Mais il l'a fait d'une façon qui, sans suivre les principes libéraux régissant implicitement le fonctionnement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis de

exemple, S. Bodoni et A. Nardelli, « EU Blocks More Than €200 Billion in Russian Central Bank Assets », Bloomberg, 25 mai 2023).

22. M. Velliet, « Limiter les investissements technologiques vers la Chine. Initiatives et débats aux États-Unis », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 31 août 2023.

23. « By joining the WTO, China is not simply agreeing to import more of our products ; it is agreeing to import one of democracy's most cherished values : economic freedom » (Bill Clinton, discours du 8 mars 2000).

l'OMC²⁴, ne se résume pas du tout à un dirigisme de type soviétique, ni même à des subventions telles qu'elles ont été codifiées dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC. C'est un système économique *sui generis* qui s'est progressivement développé, que le juriste Mark Wu a affublé de l'étiquette « China, Inc. » pour signifier à quel point il est étroitement coordonné par la main politique²⁵. De fait, les structures ont été progressivement adaptées, d'une façon que les négociateurs de l'accession n'avaient pas prévue, pour renforcer les relais au pilotage de l'allocation des ressources en fonction des objectifs du Parti. On aurait d'ailleurs tort d'y voir un plan prémédité, comme l'a également bien montré Barry Naughton dans le cas des politiques industrielles²⁶ : il s'agit, le plus souvent, d'une adaptation opportuniste en fonction de la situation économique et des objectifs politiques. En somme, d'une capacité de conduite.

Ces évolutions ont eu un retentissement majeur pour les relations internationales, d'abord parce qu'elles signifiaient que la plus formidable création de richesse de notre époque était mise au service d'un régime communiste assumant ses ambitions stratégiques dans la hiérarchie mondiale. Avec le lancement, en 2013, de l'initiative des Routes de la soie, il est apparu que la Chine visait désormais la projection internationale de sa puissance économique, avec des objectifs qui étaient largement politiques, comme en témoignent la structuration des partenariats et l'accent mis sur les infrastructures. La publication en 2015 de la stratégie « Made in China 2025 » franchissait un pas supplémentaire, en fixant explicitement des objectifs d'autosuffisance dans des secteurs sensibles : cette approche était non seulement ouvertement contraire aux engagements chinois dans le cadre de l'OMC, elle assumait aussi l'ambition de limiter sa dépendance aux fournisseurs étrangers. Le gouvernement chinois n'a pas attendu le Covid-19 pour voir dans les liens commerciaux des rapports de dépendance.

Cette politisation croissante des relations commerciales s'est également manifestée par un recours aux sanctions économiques, là encore sur un modèle *sui generis*. Les mesures officielles, le plus souvent des interdictions de visas, des gels d'actifs ou des sanctions ciblant des individus ou des entités, ne sont en effet que la partie émergée de pratiques souvent informelles et opaques, même si leurs motivations politiques sont claires et généralement délimitées. On peut citer, par exemple, les mesures de boycott prises contre la Norvège à la suite de l'attribution en 2010 du

24. Ces principes libéraux (*liberal understanding* en anglais) étaient explicitement formulés dans la Charte de La Havane de 1947, qui devait donner naissance à l'Organisation internationale du commerce et n'a jamais été ratifiée. Petros Mavroidis et André Sapir en soulignent les deux propositions centrales dans ce cadre : l'État ne videra pas de leur sens les promesses contractuelles relatives à la libéralisation commerciale au travers d'un favoritisme (pécuniaire ou autre) au bénéfice des agents nationaux ; l'investissement sera libéralisé.

25. M. Wu, « The "China, Inc." Challenge to Global Trade Governance », *Harvard International Law Journal*, vol. 57, n° 2, 2016.

26. B. Naughton, *The Rise of China's Industrial Policy, 1978-2020*, U. N. A. de Mexico, 2021.

Prix Nobel de la paix à Liu Xiaobo ; le blocage des exportations de terres rares vers le Japon en 2010 en relation avec le conflit autour des îles Senkaku-Diaoyu ; les représailles commerciales contre la Corée (et notamment les établissements du groupe Lotte) à la suite de l'installation en 2016 du système de défense antimissile américain THAAD ; les sanctions diplomatiques et commerciales informelles contre la Mongolie consécutive à la visite du Dalai-Lama en 2016 ; les taxes douanières additionnelles (accompagnées de sanctions ciblant certains responsables et quelques entreprises) en réponse à celles de l'administration Trump à partir de 2018 ; le blocage des importations australiennes de plusieurs produits majeurs (charbon, acier, orge, vin...) en réponse à la demande d'installation d'une commission internationale d'enquête sur les origines de la pandémie de Covid-19 en mai 2020 ; enfin, l'embargo informel contre la Lituanie à la suite de l'ouverture d'un bureau de représentation de Taïwan en 2021.

L'essentiel de ces sanctions économiques s'appuie sur l'accès au marché chinois, sans doute parce que la maîtrise chinoise de nœuds critiques reste encore limitée. Le précédent des terres rares contre le Japon montre cependant que la tentation est forte d'arsenaliser les positions qui peuvent l'être (elle a d'ailleurs été implicitement manifestée politiquement à plusieurs reprises), de même que les conditions imposées récemment sur les exportations de gallium, de germanium et de graphite, ou les rumeurs de restrictions sur les exportations de technologies de production de panneaux solaires. D'où une question fondamentale : au-delà des sanctions, quel mode de fonctionnement du système international si la puissance économique dominante n'était plus forcément une démocratie libérale, c'est-à-dire un régime reposant sur le principe de l'élection et surtout de la séparation des pouvoirs ? À cette question s'ajoute celle des moyens de coercition visibles et invisibles dont dispose la République populaire de Chine, dirigée d'une main de fer par le PCC, dont le Secrétaire général a rappelé lors du XX^e congrès d'octobre 2022 qu'il ne « promettr[a] jamais de renoncer à l'usage de la force » pour « s'opposer à 'l'indépendance de Taïwan' et promouvoir la réunification ». Rappelons, enfin, que la loi chinoise sur le renseignement de 2017 prévoit que les services concernés peuvent requérir la coopération de tout citoyen chinois et de toute organisation.

Russie : le défi lancé à l'Occident

En termes de contrainte politique des relations économiques, la Russie fait figure de cas extrême. Même si le pays a depuis longtemps multiplié les sanctions contre ses voisins, en particulier la Géorgie et l'Ukraine, la trajectoire de Vladimir Poutine ne peut se comprendre sans les liens étroits entre services de renseignement et milieux criminels. L'évolution de la

Russie était davantage prévisible par l'analyse des relations civilo-militaires que par les courbes d'investissements étrangers²⁷. La prévision utilitariste est ici prise à contrepied : Vladimir Poutine n'avait aucun intérêt économique à agresser l'Ukraine, et il est pourtant passé à l'acte.

Si les États-Unis, l'UE et d'autres pays avaient déjà pris des sanctions contre la Russie après l'annexion illégale de la Crimée en 2014 (sans oublier l'adoption par le Congrès américain du *Magnitsky Act* en 2012), le gel d'actifs financiers appartenant à la Fédération de Russie et à la Banque centrale russe soulève « une question politique, une question juridique et, de l'avis de beaucoup, une question morale²⁸ ». Au-delà des sommes en jeu – 300 milliards de dollars d'actifs financiers²⁹ –, la question posée est désormais celle de l'éventuelle utilisation de ces actifs gelés pour le financement de la future reconstruction de l'Ukraine. Même s'il est loin d'être tranché, ce débat marque une étape en se portant sur une possible confiscation justifiée par des raisons morales (selon le principe juridique universel selon lequel ceux qui infligent un dommage ont la responsabilité de l'indemnisation) et par le souci politique de créer un précédent (selon le principe d'avertissement à des pays prêts à violer la souveraineté territoriale de voisins)³⁰.

L'autre spécificité de cette décision (au moins à l'aune de l'après-guerre froide) réside dans les sanctions massives à l'encontre d'un pays qui est membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et assume, à ce titre, des responsabilités internationales. Il se trouve que la Russie, depuis 2007, conteste frontalement la domination occidentale sur les plans idéologique et matériel, et viole la légalité internationale en menant une politique d'agression visant à saisir des territoires. Sur le plan économique, la Russie a longtemps été présentée comme une « puissance pauvre » en raison de la priorité qu'elle a historiquement donnée à ses forces armées par rapport aux structures productives³¹. Dans les milieux économiques occidentaux, il était fréquent de souligner sa situation en rappelant qu'elle avait le « PIB de l'Espagne ». En réalité, ce type d'indicateur n'a pas permis d'apprécier au plus juste son poids géopolitique, dans la mesure où elle s'est en quelque sorte spécialisée dans l'exportation de « produits stratégiques », c'est-à-dire des biens et services indispensables au fonctionnement normal de l'importateur³², spécialisation qu'elle a renforcée en développant ses

27. T. Gomart, *Russian Civil-Military Relations: Putin's Legacy*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2008.

28. E. L. Daly, « Actifs russes gelés : quels scénarios possibles ? », *Le Grand Continent*, 18 juin 2023.

29. Ces actifs sont détenus principalement en France, en Allemagne et au Royaume-Uni (seulement 8,5 % des fonds sont détenus aux États-Unis).

30. E. L. Daly, « Actifs russes gelés : quels scénarios possibles ? », *op. cit.*

31. G. Sokoloff, *La Puissance pauvre*, Paris, Fayard, 2013.

32. R. Connolly, « Looking to the Global Economy: Russia's Role as a Supplier of Strategically Important Goods », in A. Monaghan (dir.), *Russian Grand Strategy in the Era of Global Power Competition*, Manchester, Manchester University Press, 2022.

capacités productives en même temps qu'elle consolidait son pouvoir de marché, par le contrôle des voies d'exportation et le rapprochement avec l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Avec le pétrole, le gaz, le nucléaire civil, les armes et le blé ou les fertilisants, la Russie exerce une influence allant bien au-delà des seuls échanges commerciaux³³. Il suffit pour s'en convaincre de voir les conséquences de la guerre d'Ukraine sur les marchés du pétrole, du gaz et du blé. En diminuant ses livraisons de gaz par gazoduc, la Russie a *de facto* sanctionné l'UE pour augmenter les prix et faire pression sur les gouvernements au travers de leurs opinions publiques.

Le pari fait par Poutine et son entourage semble être de maximiser l'utilisation des ressources naturelles à des fins stratégiques, renforcés en cela par leur conviction que la Russie sera bénéficiaire des effets du changement climatique, qui pourrait augmenter très significativement sa surface cultivable et en faire « le plus grand grenier du monde³⁴ ». En 2016, la Russie est redevenue la première puissance exportatrice de blé en détrônant les États-Unis qui occupaient la première place depuis les années 1930³⁵. Il faut bien comprendre que l'agriculture est conçue comme un vecteur stratégique pour la Russie de Vladimir Poutine, qui a su la reconstruire et se trouve désormais en mesure de contester les positions acquises par les États-Unis et l'UE. La guerre sert aussi à renforcer la puissance agricole russe au détriment de l'Ukraine, tout en exerçant son pouvoir de marché vis-à-vis des pays du Sud. En imputant aux sanctions occidentales – pourtant dotées d'exemptions pour les produits agricoles – les tensions sur les prix causées par ses entraves aux exportations ukrainiennes, Vladimir Poutine espère un double dividende économique et politique.

Au-delà des enjeux territoriaux et des implications diplomatiques, les sanctions contre la Russie offrent un exemple de tentative de déconnecter une puissance de tout premier plan, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, du versant occidental de la mondialisation. À l'instar de l'Iran et de la Corée, la Russie adapte son dispositif pour contourner les sanctions occidentales, qui la pénalisent néanmoins. Dans la rhétorique du Kremlin, il s'agit de les dénoncer en insistant sur leur origine occidentale. Cet exemple devrait être analysé très précisément, aussi bien par les pays de l'OCDE que par ceux des BRICS+, non seulement dans ses mécanismes propres mais aussi dans les voies de contournement des sanctions.

33. T. Gomart, *Les Ambitions inavouées. Ce que préparent les grandes puissances*, Paris, Tallandier, 2023, p. 42-43.

34. P. Blanc, *Géopolitique et climat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, p. 161.

35. S. Abis, *Géopolitique du blé*, Paris, Armand Colin, 2023, p. 106.

Des règles en déshérence, des cadres stratégiques déstabilisés

Pour souligner la rupture actuelle, rappelons que pendant la guerre froide, les principaux partenaires commerciaux des États-Unis étaient leurs alliés, Europe et Japon en tête. Aujourd'hui, leur principal partenaire économique est leur rival stratégique ce qui rend l'idée de « découplage » promue par l'administration Trump impossible à mettre en œuvre. La « grande stratégie » des États-Unis a été une stratégie de moyens consistant à toujours disposer de davantage de capacités militaires que leurs compétiteurs. Au cours des cent dernières années, ils n'ont jamais été en concurrence avec un compétiteur dont le produit national brut (PNB) équivalait à plus de 40 % du leur. Cette époque est révolue avec la Chine, qui trouve en outre des partenaires de poids avec la Russie, l'Iran et la Corée du Nord, à défaut d'un système d'alliances militaires.

Les États-Unis continuent néanmoins à exercer leur pouvoir aux points de jonction entre l'*imperium* et le *dominium*, dans la mesure où leur supériorité militaire sans égale leur permet de structurer le premier, tout en imposant le système de règles autorisant le second à fonctionner³⁶. Mais ils le font en s'affranchissant, de plus en plus ouvertement, de leurs engagements dans le cadre multilatéral qu'ils ont eux-mêmes construit ; comme si ce cadre, pivot de leur grande stratégie d'après-guerre, ne leur convenait plus dans le contexte actuel. La défense du multilatéralisme commercial par Xi Jinping en janvier 2017 à Davos, alors même que l'investiture de Donald Trump annonçait le protectionnisme à venir, a sonné comme la fin d'une époque. De fait, les pratiques des deux premières économies mondiales sont aujourd'hui le principal obstacle au fonctionnement du système multilatéral, commercial mais aussi financier et de développement. Le multilatéralisme est déstabilisé et débordé, parce qu'un corpus de règles ne peut pas s'appliquer efficacement contre la volonté des acteurs les plus puissants³⁷.

Parallèlement, les formats en tout genre se multiplient dans des logiques de coalitions *ad hoc*. Les Européens cherchent toujours à promouvoir un « multilatéralisme efficace », tout en constatant la diminution de leur poids relatif. La visibilité politique des BRICS, prochainement élargis à six pays supplémentaires (Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, Iran, Égypte, Éthiopie, Argentine), se fait principalement à leurs dépens en raison de leur surreprésentation dans les enceintes internationales par rapport à leur poids démographique.

36. T. Gomart, *Les Ambitions inavouées*, op. cit., p. 126-127

37. S. Jean, « Débordement : la mondialisation en désordre », *Le Grand Continent*, 22 mai 2023.

Cette économie mondiale à la fois multipolaire et réticulaire, conflictuelle et désorganisée, ouvre aux puissances moyennes un large champ de logiques transactionnelles pour tirer le meilleur parti des concessions ou opportunités qu'elles offrent à la Chine ou aux États-Unis, en particulier lorsqu'elles sont dotées d'atouts économiques tels que des ressources, des capacités d'investissements ou une position géographique. Dans un monde toujours très majoritairement alimenté par les énergies fossiles, c'est particulièrement le cas des pays du Golfe, Arabie Saoudite en tête, qui gagnent en autonomie stratégique.

La question de leur lien sécuritaire n'en reste pas moins fondamentale, et les situations des puissances moyennes sont très contrastées à cet égard, en termes aussi bien de vulnérabilités que d'intensité de l'effort de défense. En période de fortes tensions stratégiques provoquées par les transformations économiques et les ambitions politiques voire idéologiques, la capacité de produire sa propre sécurité reste réservée, là encore, à un petit nombre de pays. Même un investissement massif comme celui de l'Arabie Saoudite ne garantit nullement une capacité à faire face à un choc militaire, qui révélerait rapidement les dépendances stratégiques et les limites qu'elles imposent au multi-alignement. La mondialisation multipolaire offre plus de degrés de liberté, mais elle expose aussi à une plus grande incertitude : d'où, pour les puissances moyennes, des arbitrages délicats.

En somme, les changements récents témoignent d'une rupture, issue des transformations économiques aussi bien que des ambitions politiques et idéologiques. Les interdépendances économiques et financières restent très étroites, mais elles sont de plus en plus contraintes par les rivalités de puissance. C'est un nouveau cadre stratégique qu'il s'agit d'analyser, dans lequel les enjeux économiques et sécuritaires s'enchevêtrent.

Le renouveau des stratégies étatiques en interdépendance étroite

L'instrumentalisation des relations économiques à des fins politiques n'a rien de nouveau. L'analyse classique d'Albert Hirschman³⁸ soulignait déjà que « le concept classique, gains à l'échange, et le concept de puissance, dépendance à l'échange, [...] sont simplement deux aspects du même phénomène³⁹ », au sein duquel il distinguait l'« effet d'offre », lié à l'enrichissement permis par le commerce, et l'« effet d'influence » qui en découle, dont l'intensité est liée à la capacité de chaque partenaire de se passer de la relation commerciale, ou à lui en substituer une autre. Les tendances qui viennent d'être décrites appellent cependant une réflexion sur les causes et les conséquences de l'acuité nouvelle que cette instrumentalisation a prise au cours des dernières années. Pour mieux en analyser les mécanismes, il convient d'en préciser le contexte.

Des enjeux redéfinis par l'urgence climatique

L'expression des rivalités de puissance dépend naturellement du contexte ; dans le cas présent, celui-ci est marqué par l'urgence climatique, parce que le défi de la décarbonation des économies est profondément transformateur et redéfinit les enjeux économiques comme politiques. Porteur d'évolutions technologiques radicales, il constitue une véritable révolution industrielle et commerciale qui remet en question les positions acquises. Les évolutions récentes dans le secteur automobile l'illustrent de façon spectaculaire. Les ventes chinoises de véhicules électriques à l'UE, encore limitées à une centaine de millions d'euros par mois au début 2021, ont dépassé 900 millions d'euros par mois en moyenne entre décembre 2022 et février 2023, si bien que le commerce bilatéral d'automobiles entre l'UE et la Chine se rapproche de l'équilibre voire du retournement, alors qu'il était pour ainsi dire univoque il y a encore deux ans⁴⁰. En l'espace de quelques

38. A. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press, 1945.

39. « [T]he classical concept, gain from trade, and the power concept, dependence on trade, [...] are seen to be merely two aspects of the same phenomenon » in A. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, *op. cit.*, p. 38.

40. S. Jean, « Débordement : la mondialisation en désordre », *op. cit.*

années, l'impératif de décarbonation est en train de mettre sens dessus dessous le secteur emblématique de la puissance industrielle européenne.

Le chamboulement est d'ailleurs loin de se limiter à ce secteur. Ayant depuis longtemps fait des technologies « vertes » une priorité industrielle, la Chine a aujourd'hui acquis une position dominante dans la quasi-totalité de celles-ci, en termes de capacités productives⁴¹ et plus encore de raffinage des matières premières qui leur sont indispensables⁴². Ce sont les ressources stratégiques et les technologies génériques qui se trouvent soudainement redéfinies, redistribuant potentiellement à terme les cartes de la maîtrise des nœuds critiques de l'économie mondiale.

Ces ruptures ont des conséquences majeures pour les marchés de l'énergie et des matières premières, qui sont sources à la fois d'incertitude et de fragilisation des cadres existants. Elles renouvellent aussi profondément les enjeux des politiques industrielles, mises au défi de faciliter une rupture technologique ambitieuse et rapide, pour ne pas dire brutale : étant donné l'ampleur des investissements nécessaires, les incertitudes inhérentes à cette transition, les marchés et infrastructures à créer, les approvisionnements à sécuriser, des interventions étatiques massives apparaissent nécessaires. En somme, la façon d'appréhender la transition climatique devient un élément central des stratégies étatiques des grandes puissances, d'un point de vue non seulement économique mais aussi politique, étant donné l'ampleur des enjeux.

Facteur aggravant, la nécessité de réunir un soutien suffisamment large pour des politiques ambitieuses dont les coûts sont très élevés exacerbe les problèmes internationaux de coordination, parce qu'elle pousse à réserver de droit ou de fait les bénéfices aux acteurs nationaux, parfois au mépris des engagements multilatéraux. C'est ce que fait systématiquement la Chine depuis longtemps, que ce soit par des moyens formels (attribution de marchés publics, droits de douane, subventions conditionnelles...) ou informels (comme en témoignent régulièrement les compagnies occidentales) ; c'est la voie dans laquelle se sont engagés les États-Unis au travers de l'*Inflation Reduction Act*, notamment en conditionnant les crédits d'impôts à la consommation et certains à la production à des clauses de contenu local, manifestement contraires à leurs engagements internationaux.

41. En 2021, la Chine était leader mondial en termes de capacités de production de tous les créneaux technologiques d'énergie renouvelable identifiés par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), représentant à elle seule 75 à 95 % du total mondial pour les segments du photovoltaïque, 55 à 85 % dans l'éolien offshore, 70 à 90 % dans les batteries et leurs composants (source : *Energy Technology Perspectives 2023*, AIE, 2023, p. 96).

42. Voir par exemple *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. World Energy Outlook Special Report*, AIE, 2022.

Complexification et dématérialisation, deux facteurs aggravants

Indépendamment de ces motivations, l'évolution de la nature des activités économiques facilite leur arsenalisation, pour deux raisons principales. La première tient à la complexification des relations économiques. Dans la sphère réelle, elle est liée au développement des chaînes mondiales de valeurs (*global value chains*) et à la sophistication technologique, qui s'accompagnent d'une division du travail toujours plus poussée⁴³. Dans la sphère financière, la libéralisation s'est accompagnée d'une démultiplication des transactions et des volumes échangés, mais aussi des outils et des acteurs⁴⁴. Or, si toute asymétrie économique peut être exploitée comme moyen de pression, certains domaines sont plus propices que d'autres, du fait de leurs singularités et de leur structure de contrôle.

La seconde raison expliquant l'importance nouvelle de l'arsenalisation des relations économiques est la dématérialisation croissante du capital productif. Aux États-Unis, seul pays pour lequel des séries longues sont disponibles, la part de l'investissement intangible dans la valeur ajoutée a triplé entre 1948 et 2008, passant de moins de 5 % à près de 14 % ; la tendance à la hausse est claire également dans les autres économies avancées, au moins depuis les années 1990⁴⁵. Cette évolution, en partie inhérente à la tertiarisation des économies, s'est accélérée avec la sophistication des technologies, les progrès des moyens de communication et la numérisation des économies. Or, une économie dominée par le capital intangible présente des spécificités, que Jonathan Haskel et Stian Westlake nomment les « 4 S » : elle est marquée par l'importance qu'y prennent les coûts non recouvrables (*sunk costs*), les synergies, la facilité d'utilisation à grande échelle (*scalability*) et les externalités (*spillovers*).

Ces caractéristiques renforcent le besoin d'investissement public, dans la mesure où les investissements privés sont confrontés à la fois à une difficulté d'appropriation de leurs fruits et à une forte incertitude (propre aux activités innovantes). En outre, les coûts non recouvrables créent des barrières à l'entrée, tandis que la facilité d'utilisation à grande échelle fait le jeu des leaders (qui profitent également, dans un certain nombre de cas, d'effets de réseau puissants), ce qui exacerbe la concentration parmi les

43. Il est courant pour des grandes entreprises d'avoir plusieurs milliers, voire plusieurs dizaines de milliers de fournisseurs. Voir par exemple J. Webb, « How Many Suppliers Do Businesses Have? How Many Should They Have? », Forbes, 2018.

44. Le rapport officiel sur les origines de la crise financière de 2007-2009 aux États-Unis souligne par exemple le rôle que la complexité croissante des marchés et instruments financiers a joué dans son déclenchement et sa propagation (United States' Financial Crisis Inquiry Commission, 2011).

45. J. Haskel et S. Westlake, *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

producteurs (mécanismes de « *winner take most* »⁴⁶) ; la concentration de l'activité économique s'accroît également entre régions (effets d'agglomération), du fait de l'importance des synergies et des externalités. Dans ces conditions, le succès d'un acteur ou d'un secteur économique est fortement conditionné par son positionnement relativement à la concurrence, qui détermine si ces effets de concentration et d'agglomération joueront ou non en sa faveur.

En renforçant conjointement le rôle de l'investissement public et la dynamique de concentration de l'activité, la dématérialisation du capital productif motive un interventionnisme renforcé des États, susceptible d'alimenter les rivalités : il s'agit des mêmes mécanismes qui étaient décrits il y a presque 40 ans pour motiver des politiques commerciales stratégiques, par lesquelles des États mènent des politiques non coopératives pour s'approprier des rentes oligopolistiques⁴⁷. À la différence de tels modèles, cependant, la rivalité géopolitique déplace les objectifs poursuivis sur un plan plus stratégique que purement économique. Au lieu des « *rent-shifting policies* » décrites par James Brander et Barbara Spencer, il serait plus juste de parler dans le cas présent de « *power-shifting policies* ».

Dernière conséquence à souligner de cette montée du capital intangible, les coûts non recouvrables créent des irréversibilités importantes. Les difficultés rencontrées par les entreprises qui s'efforcent de modifier la localisation de leurs chaînes de valeur en sont la conséquence, comme l'illustre le cas d'Apple⁴⁸ : si une alternative est si difficile, lente et coûteuse à mettre en place, c'est parce que l'organisation industrielle que l'entreprise a mise en œuvre en Chine relève d'un investissement immatériel majeur au long cours pour sélectionner, former, coordonner et contrôler un écosystème de fournisseurs. Les entreprises sont avares de détails sur ces questions souvent stratégiques, mais les frais astronomiques de transport aérien engagés par Apple pour que ses cadres aillent former les fournisseurs et vérifier leur conformité donnent en l'occurrence à voir l'importance de l'investissement consenti : d'après une fuite de données, l'entreprise achetait en moyenne 50 places par jour dans des vols entre San Francisco et Shanghai en 2018 et avait dépensé 150 millions de dollars dans l'année auprès de la seule compagnie United⁴⁹.

46. Voir par exemple D. Autor, D. Dorn, L. F. Katz, C. Patterson et J. Van Reenen, « The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, n° 2, 2020, p. 645-709.

47. J. A. Brander et B. J. Spencer, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 18, n° 1-2, 1985, p. 83-100.

48. Voir par exemple « What It Would Take for Apple to Disentangle Itself from China », *Financial Times*, 18 janvier 2023, disponible sur : www.ft.com.

49. Plus d'informations sur : www.businessinsider.com.

À la différence du capital matériel, un tel investissement intangible ne peut pas être revendu facilement, sa valeur n'est réalisée que dans le cadre de l'entreprise qui l'a effectué ; cette caractéristique rend l'investissement irréversible, augmentant d'autant le coût d'une rupture du lien économique – qui est un déterminant essentiel de la capacité d'influence par les échanges, comme le soulignait déjà Hirschman. Le coût est en outre amplifié par le fait qu'un tel investissement ne peut porter ses fruits que s'il est réalisé dans la durée, avec la coopération active du pays d'accueil. De fait, même si les droits de douane additionnels imposés par les États-Unis aux importations chinoises ont diminué l'intensité relative des relations commerciales directes entre les deux pays, les pays tiers qui ont augmenté leurs ventes vers le marché américain ont dans le même temps accru leurs achats en Chine⁵⁰ ; en cherchant un découplage, cette politique n'a obtenu jusqu'ici qu'un détournement.

Le constat peut être étendu à l'échelle globale : si les interdépendances économiques et financières sont bel et bien en recomposition, elles ne diminuent pas de manière systématique. Les flux commerciaux en proportion du revenu mondial ont certes régressé par rapport à leur sommet de 2008, mais il s'agit d'un plateau plutôt que d'une tendance établie à la baisse, un certain nombre de composantes de la mondialisation restant même relativement dynamiques (commerce de services, commerce de marchandises de plus de la moitié des pays du monde), même si d'autres ont régressé⁵¹ (investissements directs à l'étranger « greenfield », en particulier).

En somme, plusieurs facteurs puissants concourent à cette tendance à l'arsenalisation des interdépendances économiques : la rivalité politique la motive, le défi du changement climatique en redéfinit les enjeux, l'intensité des interdépendances en augmente les enjeux potentiels, la complexité croissante crée des configurations propices, la dématérialisation du capital productif alimente des stratégies étatiques non coopératives et rend les interdépendances souvent inextricables.

Conditions de réussite et effets secondaires de l'arsenalisation des interdépendances

Aussi puissants que soient ces motivations et ces leviers potentiels, l'arsenalisation reste une arme à double tranchant : les interdépendances économiques étant généralement motivées par un bénéfice réciproque, leur

50. C. Freund, A. Mattoo, A. Mulabdic et M. Ruta, « Is US Trade Policy Reshaping Global Supply Chains? », papier présenté à la conférence du Fonds monétaire international « Geoeconomic Fragmentation », mai 2023. Voir également L. Alfaro et D. Chor, *Global Supply Chains: The Looming "Great Reallocation"*, Jackson Hole Symposium, 24-26 août 2023.

51. S. Jean, « Débordement : la mondialisation en désordre », *op. cit.*

blocage ou leur asservissement à des objectifs non économiques est potentiellement dommageable pour toutes les parties. D'un point de vue purement économique, d'ailleurs, il est rare que de telles stratégies puissent être profitables, hormis des cas spécifiques où un pays peut s'approprier des rentes aux dépens d'un ou plusieurs partenaires (c'est l'objectif des « *rent-shifting policies* » déjà mentionnées, mais il s'agit d'une configuration exceptionnelle).

Le contexte de rivalité de grandes puissances peut amener les responsables politiques à poursuivre des objectifs différents, liés à la position relative par rapport au concurrent – l'échange devient de ce point de vue un jeu à somme nulle, à rebours des enseignements de l'analyse économique. Cette réalité a d'ailleurs été affirmée crûment par Jake Sullivan en présentant les nouvelles restrictions d'exportations contre la Chine dans l'informatique : soulignant que les contrôles d'exportations pouvaient constituer « un nouvel actif stratégique dans la boîte à outils des États-Unis et de leurs alliés pour imposer des coûts à leurs adversaires », il prônait de revisiter « la doctrine de longue date de maintien d'un avantage "relatif" sur les concurrents » dans le domaine de certaines technologies fondamentales, pour viser plutôt « une avance aussi grande que possible⁵² ».

D'un point de vue économique, un tel objectif ne relève même plus d'un jeu à somme nulle, mais bien plutôt du « perdant-perdant » : des ressources sont mobilisées pour imposer un coût à ses rivaux. Même mesurée à cette aune, cependant, la réussite est très incertaine, parce qu'elle suppose que les coûts infligés au rival soient substantiellement plus élevés que les siens propres. C'est la logique sous-jacente à la mobilisation des nœuds critiques : leur rôle singulier laisse espérer que leur arsenalisation impose des coûts éminemment asymétriques. Encore faut-il, pour que ce soit effectivement le cas, qu'ils soient suffisamment difficiles à contourner, et plus encore à substituer. Or, cela est rarement évident à court terme, et *a fortiori* à long terme.

Le cas du dollar est peut-être le plus illustratif, parce que son rôle de monnaie internationale est solidement ancré, de longue date, dans la puissance politique et financière des États-Unis. Dans le contexte de réseaux financiers complexes qui ont une propension naturelle à s'appuyer sur les institutions qui concourent à l'émission de la monnaie de référence, cette caractéristique en fait un moyen de coercition d'une puissance incomparable. Les États-Unis sont cependant contraints d'en faire un usage ciblé, pour deux raisons essentielles. D'une part, couper un partenaire de l'accès au système financier américain limite considérablement ses

52. Traduction des auteurs. Source : Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit, Maison-Blanche, 16 septembre 2022, disponible sur : www.whitehouse.gov.

transactions commerciales. Cela n'a pas grande importance lorsqu'il s'agit d'un partenaire de taille limitée comme la Corée du Nord, Cuba, voire l'Iran (même si dans ce dernier cas les répercussions sur le marché pétrolier sont une préoccupation sérieuse). Mais il en est tout autrement pour des pays plus importants, comme l'illustrent les exceptions appliquées dans les sanctions contre la Russie afin de préserver l'approvisionnement européen en gaz ou de limiter la déstabilisation des approvisionnements alimentaires. L'hypothèse de sanctions contre la Chine poserait des problèmes d'une ampleur incommensurable, dont il est bien difficile d'évaluer qui souffrirait le plus : en dépit de sa puissance, l'arme s'émousse dès lors que l'asymétrie n'est plus suffisamment marquée.

D'autre part, toute arsenalisation du dollar signale les risques potentiels qu'encourent ses utilisateurs – elle crée un « risque politique », dans la terminologie de McDowell⁵³. Cela rend le dollar moins attractif pour les pays tiers, ce qui fait redouter qu'une pratique excessive des sanctions ne finisse par affaiblir son statut de monnaie internationale, dans son rôle de support de paiement, d'unité de compte, voire de réserve de valeur. D'autant que ces sanctions induisent en retour des politiques volontaristes de la part d'États potentiellement concernés. McDowell documente ainsi la « stratégie de dé-dollarisation » amorcée par la Russie en 2014, en réponse aux sanctions consécutives à l'annexion de la Crimée, et considérablement accélérée après le durcissement des sanctions en avril 2018 : la banque centrale s'est en particulier débarrassée de l'essentiel de ses réserves en dollar, au profit de l'euro, de l'or et du yuan. La Turquie, pourtant alliée des États-Unis, a suivi une stratégie comparable en réponse aux menaces de sanctions américaines en 2017, mises en pratique l'année suivante : elle a converti en or ses réserves en dollar, en déplaçant sur son sol les stocks correspondants.

S'il a subi une lente érosion depuis plusieurs années selon certaines mesures⁵⁴, notamment la part dans les réserves en devises, le dollar reste de loin la monnaie dominante, et aucune alternative sérieuse n'émerge. Le risque ne s'est donc pas matérialisé jusqu'ici, mais il est réel et les efforts déployés par les cibles potentielles des sanctions pour limiter leur exposition (se « dé-dollariser ») sont importants. Ces effets secondaires, indésirables du point de vue des États-Unis, constituent une limite structurelle à l'usage qu'ils pourront faire de sanctions privant de l'accès au dollar.

Les restrictions imposées par l'administration américaine aux exportations de semi-conducteurs vers la Chine illustrent également cette difficulté. La complexité des chaînes de valeur et le grand nombre de

53. D. McDowell, *Bucking the Buck: US Financial Sanctions and the International Backlash against the Dollar*, *op. cit.*

54. S. Arslanalp, B. Eichengreen et C. Simpson-Bell, « The Stealth Erosion of Dollar Dominance and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies », *Journal of International Economics*, n° 138, 2022, p. 103656.

participants, dont aucun ne détient le contrôle sur l'ensemble de la filière contribuent à affaiblir la possibilité d'arsenalisation. Dans ce secteur qu'ils ont eux-mêmes créé, les États-Unis détiennent néanmoins l'essentiel de la propriété intellectuelle et restent dominants sur beaucoup des segments les plus pointus du processus de conception et de fabrication. Dans ces conditions, il est effectivement très handicapant pour les producteurs chinois de se voir privés d'accès aux technologies américaines les plus pointues. Mais le coût est réel également pour les industriels américains, qui perdent une partie de leurs débouchés, au risque d'entamer les moyens qu'ils peuvent consacrer à l'innovation. Dans le même temps, ces restrictions risquent de réserver le marché chinois à leurs concurrents locaux – ou à ceux de pays tiers si les États-Unis échouent à convaincre leurs alliés de s'appliquer des restrictions similaires –, augmentant d'autant leurs capacités financières de recherche et de développement.

En parallèle, l'État chinois redouble d'efforts pour soutenir le secteur afin de pallier cette vulnérabilité. Alors que ce secteur bénéficie déjà du plus gros des fonds d'investissement publics (le « Big Fund », qui a dépensé plus de 300 milliards de renminbi depuis 2014⁵⁵), le gouvernement a décidé d'accélérer la réduction de sa dépendance aux États-Unis dans les chaînes d'approvisionnement de l'économie chinoise. Le risque, là encore, est à long terme d'éroder le levier sur lequel s'appuient les mesures coercitives. C'est d'ailleurs pour éviter cet écueil que les États-Unis ont ciblé étroitement leur stratégie sur un pré carré de technologies jugées fondatrices. En présentant les restrictions d'exportations supplémentaires du 7 octobre 2022, Jake Sullivan parlait ainsi d'une approche « *small yard, high fence* » se limitant à une protection renforcée des technologies « multiplicatrices de forces » : l'informatique, les biotechnologies et les technologies « vertes ».

Il reste qu'il est peu probable que la Chine laisse ces mesures sans réponse ; les sanctions annoncées en mai 2023 contre Micron, l'une des entreprises américaines les mieux valorisées dans le secteur des semi-conducteurs, en ont déjà fourni l'illustration. Avec un paradoxe notable : ces contre-sanctions se sont matérialisées par l'interdiction de ventes de produits américains en Chine, c'est-à-dire exactement le même type de mesures que les sanctions elles-mêmes ! La seule différence réside dans le choix du segment de marché visé (en l'occurrence les puces mémoires, un segment sur lequel la concurrence est vive et les produits de Micron facilement remplaçables) et dans le périmètre d'application, la mesure n'étant évidemment pas étendue aux concurrents directs de Micron. Le fait que de tels réglages fins suffisent à inverser l'impact attendu des sanctions dit bien l'extrême sensibilité de cette arme économique, et partant les risques associés à sa manipulation.

55. Estimation citée par Caixin en août 2022. Plus d'informations sur : www.caixinglobal.com.

Les nouveaux habits du pouvoir relationnel

Même lorsqu'une situation d'asymétrie très prononcée et difficilement réversible peut être exploitée, il est rare que les actions directes d'un État permettent à elles seules de les arsenaliser efficacement. Dans l'immense majorité des cas, la réussite d'une telle stratégie dépend de la capacité à élargir le champ d'application des mesures envisagées, en limitant les contournements possibles, par les États tiers, y compris des États amis ou même formellement alliés. Pour y parvenir, il faut amener suffisamment d'acteurs à s'associer de fait à la mise en place des sanctions. Autrement dit, il faut disposer de suffisamment de « pouvoir relationnel », pour reprendre le terme de Susan Strange⁵⁶. Les sanctions commerciales contre la Russie montrent l'importance des enjeux : seule une application simultanée, dans des termes cohérents, par un large ensemble de pays permet d'espérer affecter efficacement son accès à des produits de haute technologie, sans que les flux ne soient simplement détournés vers des pays tiers. En l'occurrence, malgré le périmètre relativement large des pays appliquant des sanctions, les détournements sont conséquents.

La construction de ce pouvoir relationnel s'appuie sur deux types de logiques : celle de la carotte – la construction d'intérêts partagés – et celle du bâton – les menaces plus ou moins explicites.

Les intérêts partagés peuvent être construits au moyen d'approches coordonnées des politiques économiques. C'est d'ailleurs cette logique qui avait conduit l'administration Obama à lancer en parallèle des négociations de partenariat transpacifique (TransPacific Partnership, TPP) et transatlantique (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) : il s'agissait à la fois de resserrer les liens économiques avec les partenaires commerciaux et de coordonner les approches réglementaires sur différents aspects liés aux réglementations, au droit du travail ou au respect de l'environnement. L'ensemble ressemble fort à une tentative d'endigement économique de la Chine, dont le bénéfice attendu résidait avant tout dans la relation plus étroite et mieux coordonnée qui en aurait résulté. On sait l'échec essuyé dans ces deux tentatives, mais il ne signifie aucunement un renoncement des États-Unis à des accords de partenariat permettant de resserrer les liens économiques avec leurs alliés ou « amis ». Au-delà même de l'invocation nouvelle du terme de « *friend-shoring* », la multiplication des projets d'alliance, de partenariats ou de forum de coopération proposés par l'administration Biden dans le domaine économique en atteste : Chip 4 Alliance, Trade and Technology Council, Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, Americas Partnership for Economic Prosperity... Il est d'ailleurs remarquable que

56. S. Strange, *States and Markets*, 2^e édition, Londres, A&C Black, 1994.

beaucoup de ces accords restent assez flous dans leur contenu : c'est manifestement la volonté de coordination – on serait tenté d'écrire « de coalition » – qui l'emporte sur tout autre objectif précis.

L'initiative des routes de la soie (Belt and Road Initiative, BRI) de la Chine s'inscrit dans une logique similaire. Annoncé en 2013 sous un intitulé légèrement plus restrictif⁵⁷, ce projet concernait, début 2023, près de 150 pays, pour des investissements chinois, centrés sur les infrastructures, estimés à plus de 1 000 milliards de dollars⁵⁸. Même s'il s'agit d'une étiquette très large regroupant un ensemble disparate de projets et poursuivant des buts variés, l'objectif premier de cet effort considérable est clairement le renforcement de l'influence internationale de la Chine, par la construction d'intérêts partagés. La Chine a par ailleurs signé 18 accords de libre-échange la liant avec 27 pays⁵⁹ et le dernier examen des politiques commerciales qui lui est consacré par le secrétariat de l'OMC rapporte que « [l]es autorités indiquent que la Chine aspire à créer un réseau mondial d'ACR [Accords commerciaux régionaux] afin de consolider ses liens économiques et commerciaux avec ses partenaires commerciaux⁶⁰ ».

Pour influencer les acteurs économiques pertinents, cette approche coopérative n'est pas toujours praticable ni *a fortiori* suffisante, d'où la nécessité de la compléter dans certains cas par des outils plus coercitifs – de brandir le bâton, en somme. La force des sanctions financières mises en place par les États-Unis dans le cadre de leur campagne contre le terrorisme après le 11-Septembre s'est ainsi largement appuyée sur la mobilisation des banques, menacées de se voir privées d'accès au marché financier américain si elles ne coopéraient pas. Comme le souligne Juan Zarate, « cette approche a fonctionné en se concentrant directement sur le comportement des institutions financières plutôt que sur le cadre traditionnel des sanctions. Dans cette nouvelle approche, les décisions politiques des gouvernements sont loin d'être aussi persuasives que les calculs de risque de conformité des institutions financières⁶¹ ». Ce n'est donc pas la contrainte directe de l'État qui produit ici l'effet le plus puissant, mais sa capacité à créer des incitations poussant les acteurs privés – bien au-delà de ses frontières, en l'occurrence les banques importantes dans le monde entier – à agir dans la direction qu'il fixe ; une illustration

57. Xi a annoncé en septembre au Kazakhstan le projet de Ceinture terrestre (overland Silk Road Economic Belt), puis un mois plus tard à Jakarta le volet maritime (Maritime Silk Road). D'où « One Belt, One Road » (OBOR), puis Belt and Road Initiative (BRI).

58. L. Wei, « China Reins in Its Belt and Road Program, \$1 Trillion Later », *Wall Street Journal*, 26 septembre 2022.

59. Source : MOFCOM, « China FTA Network », disponible sur : <http://fta.mofcom.gov.cn>.

60. « Examen des politiques commerciales : Chine », Organisation mondiale du commerce, 2021, p. 38.

61. J. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, op. cit., p. 8. Traduction des auteurs. Formulation originale : « [T]his approach worked by focusing squarely on the behavior of financial institutions rather than on the classic sanctions framework of the past. In this new approach, the policy decisions of governments are not nearly as persuasive as the risk-based compliance calculus of financial institutions. »

par excellence de l'étendue du *dominium* américain. Un tel effet de levier est exceptionnel, parce que les États-Unis ont en l'occurrence réussi à combiner une position économique dominante (l'accès au marché financier américain est indispensable pour la plupart des acteurs financiers dans le monde entier), un outil juridique puissant et adaptable, en l'occurrence la section 311 du *Patriot Act* (dont les listes d'entités visées sont fixées par l'exécutif), et des moyens efficaces de mise en œuvre, *via* les capacités spécifiques développées au Trésor⁶².

La situation est plus complexe dans le cas des sanctions commerciales, en l'absence d'acteurs aussi incontournables que les banques dans le secteur financier. Néanmoins, la mise en place par les États-Unis de sanctions secondaires relève de la même logique, puisqu'elle ouvre la possibilité, même si c'est au cas par cas à l'initiative de l'administration, de conditionner l'accès au marché américain des entreprises étrangères à leur application des sanctions, pourtant décidées par un gouvernement qui n'est pas le leur. C'est ainsi que la « *foreign direct product rule* » étend la portée des restrictions d'exportation de produits technologiques à tous les produits qui sont issus des technologies et composants américains. Là encore, même les entreprises qui ne sont pas directement sous juridiction de l'administration américaine sont amenées à suivre ses instructions par crainte de se voir privées d'accès au marché américain.

L'articulation des outils réglementaires, juridiques et économiques pour créer des incitations fortes sur les entreprises étrangères n'est pas nouvelle. Laurent Cohen-Tanugi souligne d'ailleurs que l'extraterritorialité n'est pas illégitime au regard du droit international dès lors qu'existe un lien de rattachement suffisant avec l'État, et qu'elle tend même « naturellement à devenir la norme d'un univers globalisé et le fer de lance de nouvelles régulations internationales⁶³ », ce dont les lois anti-corruption sont sans doute l'illustration la plus aboutie. C'est d'ailleurs la logique sous-jacente à ce qu'Anu Bradford a nommé l'« effet Bruxelles⁶⁴ » (terme lui-même dérivé de l'« effet Californie », précédemment invoqué par David Vogel⁶⁵), à savoir l'influence normative croissante de l'UE au cours des dernières décennies, sur la base de ses réglementations sophistiquées et ambitieuses, et de son marché incontournable. La Commission assume cette influence et s'efforce d'en tirer le meilleur profit⁶⁶, ce qui souligne

62. *Ibid.*

63. L. Cohen-Tanugi, *Droits sans frontières. Géopolitique de l'extraterritorialité*, Paris, Odile Jacob, 2023, p. 13.

64. A. Bradford, *The Brussels Effect: How the EU Rules the World*, New York, Oxford University Press, 2020.

65. D. Vogel, « Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 4, 1997, p. 556-571.

66. La stratégie de politique commerciale publiée par la Commission en 2021 affirme par exemple que « la capacité d'influencer l'élaboration de réglementations et de normes d'incidence mondiale constitue un avantage concurrentiel important », et que l'UE « doit élaborer une approche plus stratégique de la coopération internationale en matière réglementaire ». (Commission européenne, 2021, p. 18).

l'importance que prennent le droit et les outils réglementaires dans les relations économiques internationales. Là où l'influence européenne est une conséquence plus ou moins anticipée de ses choix de réglementation technique, sanitaire et environnementale, cependant, l'extraterritorialité du droit américain devient dans ses manifestations les plus récentes le résultat d'un effort délibéré, motivé politiquement, de coercition ; ces pratiques tiennent dès lors plus du bras de fer que de la régulation internationale. Alors que la Chine semble vouloir émuler l'approche américaine à certains égards, si l'on en juge par sa première loi extensive de contrôle des exportations, entrée en vigueur en décembre 2020, qui inclut notamment des obligations pour les clients étrangers⁶⁷, le risque est de voir proliférer une instrumentalisation du droit dans les relations économiques internationales, motivée par des objectifs politiques plus que par l'extension de normes.

Le renouveau des politiques industrielles

L'arsenalisation croissante des relations économiques incite les États à se préoccuper de leur capacité « de faire ses propres choix et de façonner le monde », pour reprendre la définition par la Commission européenne de l'« autonomie stratégique ouverte⁶⁸ ». Même si elle n'est pas contradictoire avec l'ouverture commerciale (comme le souligne en l'occurrence l'adjectif « ouverte »), cette préoccupation modifie le regard porté sur les capacités propres de production, qui apparaissent comme un gage de maîtrise des moyens de l'action publique dès lors qu'elles touchent des secteurs jugés stratégiques. Les enjeux sont majorés par les tendances à la concentration déjà mentionnées, et ils sont d'autant plus importants du fait des ruptures industrielles majeures induites par la transition climatique et la révolution numérique.

En modifiant les données de la concurrence commerciale, les politiques industrielles ont des conséquences sur les partenaires. Elles risquent même de donner lieu à des stratégies non coopératives, par lesquelles chaque pays chercherait à subventionner certains secteurs pour y gagner des parts de marché aux dépens de ses concurrents. Dès lors qu'elles sont pratiquées par les deux parties, ces stratégies sont non seulement vouées à l'échec du point de vue économique, elles s'avèrent néfastes pour tous les acteurs – un cas typique de dilemme du prisonnier. C'est précisément pour neutraliser les incitations à suivre de telles stratégies non coopératives que l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires a été signé dans le cadre de l'OMC, interdisant les

67. Voir par exemple : www.fieldfisher.com.

68. Commission européenne, « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », 2021, p. 4.

subventions les plus distorsives et rendant opposables celles qui occasionnent un préjudice pour les partenaires.

Si ce cadre est adapté en théorie et s'est avéré relativement efficace pendant longtemps, son caractère contraignant apparaît aujourd'hui largement érodé. Son affaiblissement était inscrit dans l'insatisfaction manifestée depuis plusieurs années, notamment par les États-Unis, l'UE et le Japon, quant à la capacité de cet accord à contraindre effectivement les pratiques de la Chine⁶⁹. De fait, en dépit de cet accord sur les subventions, le cadre multilatéral n'a pas empêché la Chine de mettre en œuvre une politique industrielle protéiforme et ambitieuse : la définition relativement étroite qu'il donne des subventions ne cible qu'une petite partie des interventions publiques, dans un système économique où les orientations fixées par le Parti jouent un rôle structurant pour l'activité économique et la répartition des ressources. Empruntant une multitude de canaux difficiles à chiffrer et souvent même à identifier, cet interventionnisme reste largement opaque, mais une étude récente sur les années 2017-2019 estime que les politiques industrielles chinoises mobilisaient en moyenne 1,7 à 2 % du PIB ; bien que jugé partiel par les auteurs eux-mêmes, ce chiffre montre la disproportion par rapport aux montants mobilisés par ses concurrents, évalués sur des bases comparables à 0,4 % pour les États-Unis et l'Allemagne et 0,55 % pour la France⁷⁰. Le fait qu'un pays membre s'écarte, dans la lettre ou dans l'esprit, des disciplines qu'une telle organisation multilatérale est chargée de faire respecter n'est pas en soi un problème systémique. Après tout, le GATT s'était même accommodé de la participation de plusieurs économies à planification centralisée à la suite de la transition communiste de la Tchécoslovaquie puis de l'adhésion de quatre autres États membres du bloc soviétique ou apparentés (Pologne, Yougoslavie, Roumanie et Hongrie), et de l'interventionnisme japonais. Les membres de l'OMC ont également accepté l'adhésion du Vietnam en 2007, avec des exigences surtout ciblées sur la transparence⁷¹. Mais la Chine pose un problème d'une autre nature en raison de sa taille, et désormais de son niveau technologique : ce qui est acceptable pour un pays membre relativement secondaire ne l'est plus lorsqu'il s'agit de la première puissance industrielle et commerciale au monde, qui ambitionne au surplus de « rejoindre les rangs des pays les plus innovants du monde, avec une grande autonomie », selon les mots de Xi Jinping⁷². De fait, la concurrence

69. Ces préoccupations ont été officiellement exprimées au sein de la « Trilatérale », voir par exemple : <https://policy.trade.ec.europa.eu>.

70. D'après les estimations de G. DiPippo, I. Mazzocco, S. Kennedy et M. P. Goodman, « Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective », *CSIS Report*, 2022. Voir également F. Chimits, « What Do We Know About Chinese Industrial Subsidies? », *CEPII Policy Brief*, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), juillet 2023.

71. P. Mavroidis et A. Sapir, *China and the WTO: Why Multilateralism Still Matters*, Princeton, Princeton University Press, 2021.

72. Discours tenu au XX^e Congrès du Parti communiste chinois, 16 octobre 2022, disponible sur : <https://legrandcontinent.eu>.

dans les secteurs de haute technologie est exacerbée par un contexte que l'on pourrait qualifier d'« aplatissement technologique », dans la mesure où il n'y a plus d'évidence dans la supériorité des économies dites avancées vis-à-vis de la Chine. Les performances de cette dernière dans beaucoup de secteurs de pointe, de l'informatique quantique aux véhicules électriques en passant par le spatial, sont spectaculaires.

Pour les autres grandes puissances, à commencer par les États-Unis, cet état de fait est d'autant moins acceptable que ces politiques industrielles ciblent par définition les secteurs jugés stratégiques, c'est-à-dire ceux qui conditionnent les enjeux de puissance à l'échelle internationale. Impuissants à limiter les interventions de la Chine, ses rivaux se sont donc engagés dans la même voie : si une concurrence des subventions industrielles pour gagner des parts de marché aux dépens du partenaire est stérile et même contre-productive, cela ne justifie pas pour autant de laisser sans réponse les subventions du rival lorsque la coordination échoue, surtout si l'enjeu est stratégique – autrement dit, l'effacement de fait des règles lâche la bride aux « *power-shifting policies* » mentionnées plus haut. C'est ce qui explique le regain d'ambition des politiques industrielles américaines (*Chips Act* et *Inflation Reduction Act* en particulier) et européennes (*European Chips Act*, *Net-Zero Industry Act*, notamment), mais aussi la surenchère de subventions observée cette dernière année dans le secteur hautement stratégique des semi-conducteurs, y compris en Corée du Sud, au Japon, à Taïwan et dans les États membres de l'UE.

En somme, les politiques industrielles font désormais l'objet d'une concurrence stratégique dont l'objectif est la domination – ou à tout le moins la maîtrise – des technologies sensibles. Les décisions en la matière ne relèvent plus d'un calcul strictement économique, mais d'une stratégie de puissance, dans un contexte de concurrence exacerbée.

Conclusion : l'ère de la sécurité économique

Que l'arsenalisation des relations économiques internationales soit réelle ou supposée, elle déforme le calcul économique. C'est la nature même du risque qui se trouve redéfinie, en le tirant vers l'incertitude non probabilisable. Aux menaces de nature exogène (catastrophes naturelles, accidents, crises sanitaires...) et à celles endogènes à la sphère économique (fluctuations cycliques, ruptures technologiques, évolutions des concurrents, des clients ou des marchés), elle ajoute les risques géopolitiques. Ces derniers ont certes toujours existé, mais jusqu'à récemment ils restaient le plus souvent secondaires dans les décisions économiques internationales. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui signifie que les vulnérabilités ne doivent plus être seulement appréhendées en fonction de probabilités exogènes ou de critères économiques, mais également au regard des stratégies hostiles qui pourraient être mises en œuvre : l'analyse de l'exposition au risque s'en trouve profondément renouvelée.

Ce bouleversement confère une dimension sécuritaire nouvelle aux politiques économiques internationales, manifeste dans nombre de pays ces dernières années – le Japon allant jusqu'à créer en octobre 2021 un poste de ministre de la Sécurité économique –, y compris dans les trois plus grandes puissances. Pour la Chine, c'est une évolution somme toute naturelle étant donné la tendance nettement affirmée sous l'ère Xi Jinping à ériger la sécurité en mot d'ordre, si ce n'est en mode de gouvernance. Le concept de « sécurité nationale globale » (« *comprehensive national security* ») a ainsi été officiellement promu dès 2014 par Xi, à l'occasion de la réunion inaugurale de la Commission centrale de la sécurité nationale (CNSC), organe du Parti créé à cet effet⁷³. La sécurité économique figure naturellement parmi les champs d'application de ce concept (au nombre de 11 initialement, portés à 16 en 2021), à la fois en tant que telle et au travers notamment de la technologie, des ressources ou des intérêts à l'étranger. De fait, la dimension sécuritaire est désormais structurante dans les choix économiques de la Chine. C'est elle qui motive les cibles d'autosuffisance du plan « Made in China 2025 », publié en 2015, ou le mot d'ordre de « circulation duale », qui vise à limiter la vulnérabilité aux pressions

73. Voir par exemple K. Drinhausen et H. Legarda, « Confident Paranoia: Xi's Comprehensive National Security Framework Shapes China's Behavior at Home and Abroad », *Merics*, 2022 ; J. Wuthnow, « Securitisation and Governance in the Xi Jinping Era », in F. N. Pieke et B. Hofman (dir.), *CPC Futures: The New Era of Socialism with Chinese Characteristics*, Singapour, NUS Press, 2022.

étrangères, notamment en s'assurant que les chaînes de valeur dans les technologies critiques soient « autonomes et contrôlables⁷⁴ ».

Dans le cas des États-Unis, la dimension sécuritaire des relations économiques était prégnante surtout des domaines bien délimités, comme l'énergie, les investissements étrangers dans des technologies sensibles (surveillés depuis 1950 par le Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS), et bien sûr les produits d'utilisation militaire ou duale. La publication en 2012 d'une National Strategy for Global Supply Chain Security témoignait déjà d'une sensibilisation aux risques induits par l'intensification des interdépendances économiques dans un contexte de tensions, mais c'est la politique de l'administration Trump vis-à-vis de la Chine qui a marqué un tournant, au travers de droits de douane parfois explicitement justifiés par l'argument de la sécurité nationale (mesures de sauvegarde dans l'acier et l'aluminium), et surtout du renforcement à l'été 2018 des mesures de contrôle d'exportations et de filtrage des investissements étrangers. En maintenant ces mesures, et parfois en les durcissant, l'administration Biden a acté la place centrale qu'occupe désormais la sécurité dans la politique économique internationale des États-Unis, avec la Chine pour préoccupation presque exclusive.

Entre la Chine et les États-Unis, l'UE était la seule à être initialement assez étrangère, dans ses valeurs comme dans ses pratiques, à cette notion de sécurité économique. Pour des raisons historiques et institutionnelles, la politique économique y a traditionnellement été largement déconnectée des préoccupations de sécurité, même si elle a naturellement participé aux régimes internationaux de contrôle d'exportation. Il est d'autant plus remarquable que la Commission européenne ait publié, en juin 2023, une stratégie de sécurité économique⁷⁵. Premier pas vers la construction d'un cadre d'action commun, cette communication est l'affirmation d'une orientation déjà amorcée depuis plusieurs années au travers notamment du dispositif de filtrage des investissements étrangers directs (mars 2019), de la boîte à outils pour la sécurité des réseaux 5G (mars 2021), de la réforme du contrôle des exportations de produits duals (mai 2021) ou de l'instrument anti-coercition (accord politique en mars 2023). En articulant une stratégie d'ensemble, elle permet également d'explicitier les spécificités de l'approche européenne de la sécurité économique : fondée sur le constat des « tensions inhérentes qui existent entre le renforcement de notre sécurité économique et la garantie que l'UE continue à bénéficier d'une économie ouverte⁷⁶ », elle combine une logique assurantielle

74. M. Huotari et S. Jean, « Renforcer la stratégie économique de l'Europe vis-à-vis de la Chine », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, vol. 72, 2022.

75. « European Economic Security Strategy », Commission européenne, Joint communication of the European Commission and the High Representative, JOIN(2023) 20 final, 2023.

76. Traduction des auteurs. Formulation originale : « Inherent tensions that exist between bolstering our economic security, and ensuring that the European Union continues to benefit from an open economy. » (« European Economic Security Strategy », Commission européenne, *op. cit.*, p. 2).

d'identification et de réduction des risques avec le soutien de la compétitivité et le développement de partenariats visant la diversification et la sécurisation des approvisionnements. Tout en reconnaissant la légitimité de l'objectif sécuritaire, il s'agit donc de l'inscrire dans un cadre (« proportionnel » et « précis ») minimisant ses coûts pour l'économie européenne et pour la coopération multilatérale ; en cela, l'approche européenne est proche des conceptions mises en avant par le Japon, la Corée du Sud ou l'Australie, par exemple.

En somme, la sécurité économique devient omniprésente dans les relations internationales, mais les approches et les conséquences de cette préoccupation commune diffèrent largement. Pour la Chine, la sécurité est une priorité omniprésente, érigée en mode de gestion, dont la dimension économique internationale n'est finalement que le prolongement logique des approches internes. Pour les États-Unis, elle passe par la préservation de la prééminence technologique et recouvre une double tentation de découplage économique partiel de la Chine et d'arsenalisation croissante de ses positions dominantes dans la finance et dans certaines technologies. Pour l'UE, il s'agit d'une stratégie rationalisée de réduction des risques (*de-risking*) inhérents aux dépendances économiques dans un contexte de tension, tout en préservant l'ouverture.

Dans tous les cas, néanmoins, les politiques de sécurité économique s'appuient sur un arsenal juridique extensif et lourd. Les Européens en ont fait l'amère expérience au travers des sanctions financières américaines et des obligations de mise en conformité qu'elles font peser sur les banques, et les contrôles d'exportation sont également porteurs de contraintes très lourdes pour les producteurs de pays tiers lorsqu'ils s'accompagnent de sanctions secondaires. Mais la Chine se dote à son tour d'un arsenal de lois potentiellement contraignantes pour les acteurs économiques étrangers, en particulier celle sur le contrôle des exportations (2020), même si l'on peut citer également d'autres lois sécuritaires comme celles sur la cybersécurité (2016), le renseignement national (2017) ou la sécurité des données (2021). Quant à l'UE, sa structure institutionnelle comme sa volonté de s'inscrire dans la cohérence avec le cadre multilatéral la poussent à s'appuyer sur un cadre législatif et réglementaire complexe et sophistiqué, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres domaines. Le résultat de ces tendances concomitantes est une judiciarisation croissante des relations économiques internationales, voire une utilisation du droit comme arme économique.

Les implications sont profondes pour les relations économiques et financières internationales. Les conséquences pour l'intensité des interdépendances sont ambivalentes, parce que la tentation de limiter les vulnérabilités en réduisant ou coupant les dépendances jugées problématiques est contrebalancée par la nécessité d'éviter les coûts potentiellement associés à un repli commercial, et par l'objectif de renforcement du pouvoir relationnel, qui se nourrit de l'ouverture. De fait,

la démondialisation n'apparaît ni dans les statistiques, ni dans les institutions. La gestion des relations internationales par un corpus de règles a bien trouvé ses limites, mais celles-ci se manifestent plutôt par une recomposition, des déterminants politiques complexes et contrastés venant se superposer aux ressorts économiques traditionnels. Les logiques sous-jacentes sont complexes et interactives : l'arsenalisation induit des contournements, des adaptations et des anticipations, qui en font une arme à double tranchant, qui peut influencer les activités économiques et financières de manière parfois difficilement prévisible.

L'état politique se resserre autour des relations économiques internationales. De plus en plus souvent, la logique d'échanges mutuellement bénéfiques se trouve aujourd'hui prise en otage par des États à la recherche d'avantages stratégiques ou sécuritaires dont le fondement repose sur le contrôle ou l'affaiblissement du concurrent, même s'il suppose un coût. La logique à somme nulle, quand ce n'est pas perdant-perdant, s'étend à une bonne partie des relations commerciales et financières. Dans un contexte d'interdépendance impossible à désenchevêtrer, mais de plus en plus difficile à coordonner, cela apparaît à beaucoup de gouvernants comme la rançon de la quête de sécurité. Il n'y a aucune fatalité à ce que cette logique s'impose sans retour ; encore faut-il en reconnaître les ressorts pour espérer rendre possibles les efforts de coopération.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org