



HAL
open science

Le devenir du patriotisme économique

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Le devenir du patriotisme économique. Le droit (public économique) du monde d'après, Legi-Tech, pp.181-193, 2023, Droit Economie, 978-2-919814-76-3. halshs-04096659

HAL Id: halshs-04096659

<https://shs.hal.science/halshs-04096659v1>

Submitted on 13 May 2023

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

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

Le devenir du patriotisme économique

Jacques CHEVALLIER

*Professeur émérite de l'Université Paris-Panthéon-Assas
CERSA-CNRS*

Apparu en contrepoint du processus de mondialisation, le thème du « patriotisme économique »¹ a connu une spectaculaire promotion depuis le début de ce siècle².

À première vue, l'expression peut surprendre, en ayant tout d'un oxymore. Le « patriotisme » relève en effet de la subjectivité individuelle et se situe dans l'ordre des sentiments : synonyme d'amour de la patrie, il signifie que celle-ci constitue aux yeux de tous la référence suprême, le cadre de la vie collective et pour laquelle on est prêt à se sacrifier ; siège des intérêts bien compris de chacun, l'économie ne saurait susciter un tel investissement affectif. Parler de patriotisme économique peut apparaître dès lors comme une opération purement symbolique, visant à canaliser vers l'économie des affects qui se situent sur un plan radicalement différent. L'expression évoque cependant une réalité plus simple et plus prosaïque : le constat que l'appartenance à une même collectivité implique l'existence d'intérêts communs, notamment économiques, qu'il s'agit de défendre et de promouvoir. Le patriotisme économique repose sur « le sentiment partagé d'appartenir à un système économique et/ou social national dont il convient d'assurer la pérennité »³ ; il passe par une prise de conscience collective de l'enjeu que constitue la bonne santé de l'économie nationale et implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés (État, entreprises, citoyens) pour y contribuer.

Si l'expression est nouvelle, le patriotisme économique ainsi entendu apparaît en réalité indissociable de la construction des États-Nations ; un « patriotisme écono-

1 Pour une analyse des ambiguïtés entourant le thème, J CHEVALLIER, « Le patriotisme économique », *La Semaine juridique*, septembre 2021, pp. 1646-1652.

2 Le thème a été lancé en France par Dominique de Villepin, alors Premier ministre, qui, lors d'une conférence de presse du 27 juillet 2005, s'y réfère pour justifier son opposition résolue au projet d'OPA de Pepsi Cola sur Danone, fleuron de l'industrie agro-alimentaire française.

3 M.-F. DELAITE, J. POIROT, « Patriotisme économique et développement durable », *Développement durable et territoire*, décembre 2010.

mique d'inspiration mercantiliste », s'attachant à renforcer la puissance économique des États, s'est ainsi développé, aussi bien en France, sous l'égide du colbertisme⁴, qu'au Royaume-Uni, à travers la combinaison d'un protectionnisme interne et la conquête de marchés extérieurs ; quant aux États-providence, ils ont pratiqué un « patriotisme d'inspiration keynésienne », en s'efforçant de concilier efficacité économique et justice sociale à l'abri des frontières nationales⁵. Le processus de mondialisation qui a pris une dimension nouvelle à partir des années 1990 a cependant mis en cause cette conception du patriotisme économique : dans un monde globalisé, reposant sur la libéralisation des échanges et la suppression des barrières mises par les États à la circulation des biens et services, la protection et la défense des intérêts économiques nationaux ne pouvaient avoir la même signification qu'autrefois ; le patriotisme économique semblait dès lors être voué à l'obsolescence.

Le thème a cependant prospéré à la faveur de la prise de conscience des effets négatifs générés par la mondialisation sur le tissu économique, et partant sur la cohésion sociale : la libéralisation des échanges entraîne délocalisation des entreprises, destruction d'emplois, déclin de branches industrielles, désertification de pans entiers du territoire. Depuis les années 2000, l'exigence de défense des intérêts économiques nationaux face à la dynamique de la mondialisation est désormais passée au premier rang des préoccupations, comme en témoigne en France l'adoption du décret du 30 décembre 2005 visant à la protection d'entreprises jugées stratégiques. La crise économique de 2008 a donné à cette exigence une portée nouvelle, les États ayant été amenés à mettre en œuvre des plans de sauvetage afin d'éviter l'effondrement du système financier puis des plans de relance de leur économie d'un montant considérable. Le mouvement s'est accéléré au cours des années 2010 : l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis en novembre 2016 lui a donné un écho particulier, l'*America First* professé par lui dans le domaine économique étant sous-tendu par la vision d'un monde centré sur la « souveraineté nationale », pilier de la « sécurité » et de la prospérité⁶.

Puissant révélateur des tensions inhérentes au processus de mondialisation, la pandémie a contribué à mettre le patriotisme économique plus que jamais à l'ordre du jour. Le discours martial adopté en France par le Président de la République le 16 mars 2020 utilise son ressort : « Nous sommes en guerre, guerre sanitaire certes : nous ne luttons ni contre une armée, ni contre une autre Nation. Mais l'ennemi est là, invisible, insaisissable, qui progresse. Et cela requiert une mobilisation générale. » Sans doute s'agit-il d'abord d'une guerre contre le virus, mais celle-ci a des implications économiques⁷, conduisant à l'organisation de ce qu'il est appelé « une véritable économie de guerre » (É. Philippe, 15 avril 2020). Les interven-

4 Voy. O. PASTRÉ, *La méthode Colbert ou le patriotisme économique efficace*, Paris, Perrin, 2006.

5 O. PASTRÉ, « Keynes et le patriotisme économique à géométrie variable », *Alternatives économiques*, n° 34, 2006, pp. 71-73.

6 Discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 septembre 2017.

7 « Il y a une guerre contre le virus et aussi une guerre économique et financière » (B. Le Maire, 17 avril.)

tions présidentielles ultérieures attesteront du lien établi entre la crise sanitaire et la souveraineté économique : il nous faudra « rebâtir notre souveraineté nationale et européenne » (E. Macron, 31 mars 2020), « une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique » (E. Macron, 13 avril 2020), « bâtir un modèle économique durable, plus fort et produire davantage pour ne pas dépendre des autres... Créer de nouveaux emplois en investissant dans notre indépendance par la recherche, la consolidation des filières, l'attractivité et la relocalisation lorsque cela se justifie » (E. Macron, 14 juin 2020).

Au sortir de la pandémie, les tensions toujours plus grandes dans les relations internationales, les retombées de la guerre menée par la Russie en Ukraine ont contribué à infléchir durablement le processus de mondialisation, en donnant à l'idée de patriotisme économique une portée nouvelle.

À travers l'ambivalence d'un thème qui entend, à la fois, protéger l'économie nationale vis-à-vis de l'extérieur et inciter les entreprises à conquérir de nouvelles parts de marché en dehors des frontières, se profilent deux conceptions différentes du rapport des États à la mondialisation, dont l'articulation n'est pas exempte de contradiction : alors que la première entend combattre les effets déstructurants de la mondialisation, en privilégiant l'idée d'indépendance économique (I), il s'agit dans la seconde de jouer le jeu de la mondialisation, en utilisant le ressort du développement économique (II).

I. La consolidation de l'indépendance économique

La pandémie a tenu lieu de révélateur en montrant que la mondialisation des échanges avait été source de dépendance économique. Les dysfonctionnements de la gestion de l'épidémie ont ainsi révélé la dépendance de la France, tenue d'importer certains éléments pourtant essentiels d'un point de vue sanitaire (masques, tests, médicaments...). Ce constat de vulnérabilité et de fragilité des chaînes d'approvisionnement dans le domaine sanitaire va conduire à une prise de conscience plus générale des conséquences du développement des « chaînes de valeurs mondiales » (CVM), caractérisées par une fragmentation, un éclatement spatial et une concentration des différents maillons de la chaîne de production. Corrélativement, la pandémie a mis en évidence la position toujours plus importante occupée par la Chine au cœur de l'économie mondiale : l'emprise qu'elle détient, non seulement sur la production des masques et des médicaments, mais encore sur la fabrication de produits et composants d'importance stratégique (semi-conducteurs, batteries électriques, composants électroniques...) est perçue comme comportant un risque de dépendance technologique.

Passant par une impulsion nouvelle donnée à la politique de relocalisations, la consolidation de l'indépendance économique va conduire au renforcement du dispositif de contrôle des investissements étrangers.

A. L'impératif de relocalisations

La crise sanitaire a fait ressortir les effets délétères des stratégies de délocalisation d'entreprises et de fermeture de sites industriels : face notamment à la pénurie de masques, de respirateurs, d'anesthésiques, la France a en effet été contrainte de faire appel, dans l'urgence et non sans une certaine improvisation, à l'extérieur ; « reconstruire une souveraineté nationale et européenne pour la production de biens essentiels (masques, respirateurs, gel hydro-alcoolique) » (E. Macron, 31 mars 2020) a d'emblée été présenté comme une exigence incontournable⁸. La mise en évidence de la dépendance de la France en matière de médicaments⁹ a conduit à avancer un objectif de « reconquête sanitaire » (16 juin 2020), visant à rapatrier sur le sol national la production de certains médicaments importants ; au-delà, la question plus générale de l'impact des délocalisations sur l'indépendance économique de la nation ne pouvait manquer d'être posée. Sans doute, le souci de préservation de l'infrastructure industrielle n'est-il pas nouveau : les conséquences de la désindustrialisation ont été depuis longtemps mises en évidence par une série de rapports¹⁰ ; et du « redressement productif » (mai 2018) à la « reconquête industrielle »¹¹, l'appellation des ministères en charge de l'industrie témoigne de la permanence de cette préoccupation, sans que les résultats aient été à la hauteur des moyens mobilisés. La prise de conscience n'en a pas moins acquis, à la faveur de la pandémie, une force nouvelle.

La réorganisation des « chaînes de valeur » et la relocalisation des filières stratégiques, en vue de « gagner en indépendance et en souveraineté », sont désormais érigées au rang d'objectifs prioritaires, au niveau de l'Union européenne aussi¹². Les premières mesures décidées aux États-Unis par Joe Biden après son élection à la présidence témoignent de l'adhésion à cette logique : le décret du 24 février 2021 a entendu sécuriser les filières d'approvisionnement américaines dans une

8 Cette exigence s'est traduite par la structuration d'une filière française de production de masques de protection et la mise en place d'un consortium industriel autour d'Air Liquide pour la fabrication de respirateurs, une dotation exceptionnelle de 4 millions étant apportée par l'État pour soutenir ces initiatives (E. Macron, 31 mars).

9 Au-delà du paracétamol, on constate que 80 % des principes actifs dans les médicaments consommés dans l'Hexagone sont fabriqués hors d'Europe.

10 Rapport Chatillon au nom de la mission d'information sur la désindustrialisation des territoires, Sénat, n° 403, avril 2011. Plus récemment, France Stratégie, *Les politiques industrielles en France. Évolution et comparaisons internationales*, 19 novembre 2020 et note de la Cour des comptes, 14 décembre 2021. Visant à construire « un nouveau pacte productif », le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale rendu le 19 janvier 2022 formulera 76 propositions pour lutter contre la désindustrialisation. En vingt ans, un million d'emplois auraient été perdus dans l'industrie. Pour un bilan d'ensemble, N. DUFOURCQ, *La désindustrialisation de la France 1995-2015*, Paris, Odile Jacob, 2022.

11 Agnès Pannier-Runacher est nommée le 16 octobre 2018 secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances en charge de la reconquête industrielle avant de l'être en juillet 2020 en tant que ministre déléguée en charge de l'industrie.

12 « Nous réduirons nos dépendances dans les domaines de l'énergie, du numérique, de la cybersécurité, des semi-conducteurs, de la politique industrielle, du commerce » (Sommet informel, 5 octobre 2021).

série de domaines (batteries électriques, terres rares, produits pharmaceutiques) et un projet de loi est lancé pour encourager les investissements dans les semi-conducteurs, au centre de la compétition technologique avec la Chine ; comme le dit Joe Biden, « nous ne devrions pas avoir à compter sur un pays étranger, en particulier un pays qui ne partage pas nos intérêts ou nos valeurs, pour protéger et subvenir aux besoins de notre population en cas d'urgence nationale ».

L'objectif est présent dans les plans de relance conçus dans tous les pays pour relancer la machine économique : l'État est invité à utiliser les divers instruments d'action dont il dispose pour défendre et promouvoir les activités et entreprises jugées stratégiques, au nom de l'impératif de souveraineté industrielle¹³. Le plan de relance adopté en septembre 2020 (100 milliards d'euros) a ainsi pour ambition de localiser en France les industries à forte valeur ajoutée ; aux États-Unis, le plan de 1 200 milliards de dollars adopté par le Congrès en novembre 2021 visait à sauvegarder les emplois à travers le programme de rénovation des infrastructures et l'incitation à acheter américain. La relocalisation des filières stratégiques, notamment celle des semi-conducteurs, est désormais érigée dans le monde entier en objectif prioritaire : le *Chips and Science Act*, promulgué le 9 août 2022 a prévu ainsi 280 milliards de dollars pour permettre aux États-Unis de renforcer leur avance technologique sur la Chine, 52,7 milliards étant notamment destinés à renforcer la production de semi-conducteurs sur le territoire américain ; l'Union européenne a prévu pour sa part, en février 2022, 43 milliards d'euros pour le secteur d'ici à 2030. La transition énergétique devient le moyen de renforcer le tissu industriel national : le volet climatique de l'*Inflation Reduction Act of 2022* (IRA), promulgué aux États-Unis le 16 août 2022, comporte ainsi un ensemble de mesures protectionnistes en faveur des entreprises américaines, suscitant de vives réactions européennes.

En France, le plan « France 2030 » présenté en octobre 2021 d'un montant de quelque 30 milliards, auxquels il faut ajouter 4 milliards de prises de participation, est sous-tendu par la volonté de « retrouver le chemin d'une indépendance française » : il s'agit de « moins dépendre de l'étranger pour certains produits essentiels, certains services, certaines technologies... parce que vous avez vécu durant cette crise les conséquences de la dépendance » (E. Macron, 12 juillet 2021)¹⁴ ; un accent particulier est mis sur la production sur le sol national des semi-conducteurs¹⁵, une dotation de 6 milliards d'euros étant prévue en faveur des composants électroniques et de la robotique. Trois appels à projets ont été lancés : « relocali-

13 Rapport du Sénat sur « La souveraineté économique de la France », *Doc. parl.*, n° 755, 6 juillet 2022.

14 Dans cette même allocution, le Président se félicite que des « productions majeures » telles que le paracétamol aient été relocalisées. Néanmoins, le problème d'approvisionnement en paracétamol persistera : la relocalisation des chaînes de production des médicaments s'est révélée être un objectif difficile à atteindre pour des raisons économiques.

15 Un investissement conjoint franco-américain pour 6,7 milliards a été annoncé au sommet Choose France de juillet 2022.

sation dans les secteurs critiques » (850 millions), *Capacity building* pour renforcer la filière santé (671 millions), « territoires d'industrie » pour des projets ayant une incidence locale forte (950 millions) ; 782 projets ont été présentés, les bénéficiaires étant pour les deux tiers des PME¹⁶.

Le souci d'indépendance économique justifie corrélativement l'adoption de dispositifs visant à préserver l'intégrité de l'économie nationale en la mettant à l'abri d'une colonisation par des intérêts étrangers.

B. Le renforcement du contrôle des investissements étrangers

Introduit comme rempart face à la montée en puissance de la mondialisation, le contrôle des investissements étrangers (IDE) dans des secteurs jugés « stratégiques » s'est renforcé au fil du temps. À la suite de la tentative d'OPA sur Danone, le décret du 30 décembre 2005 précité avait établi une liste de onze domaines concernés, touchant pour l'essentiel à la défense et à la sécurité, dans lesquels les investissements étaient soumis à autorisation préalable ; le décret du 16 mai 2014, dit « décret Montebourg », a, à la suite du projet de cession de la branche énergie d'Alstom à General Electric¹⁷, étendu le système à d'autres secteurs (électricité, transports, eau, communications électroniques...) et donné plus généralement au gouvernement la possibilité de s'opposer aux investissements étrangers portant atteinte aux intérêts stratégiques de la France. La loi Pacte du 22 mai 2019 et son décret d'application du 31 décembre ont modifié en profondeur le dispositif¹⁸ : tandis que les activités entrant dans le champ du contrôle a été sensiblement étendues (presse écrite et en ligne, sécurité alimentaire, stockage d'énergie, technologie quantique), le seuil de participation requis a été abaissé de 33,33 % à 25 % des droits de vote d'une entreprise française visée par un rachat étranger ; les pouvoirs du ministre de l'Économie (pouvoirs d'injonction et de retrait d'autorisation) ont été consolidés et le régime des sanctions durci¹⁹.

La pandémie de 2020 a été l'occasion d'un nouveau renforcement du dispositif²⁰ : l'arrêté du 27 avril 2020 intègre le secteur des biotechnologies à la liste

16 Quelque 100 000 emplois industriels auraient pu être ainsi « créés » ou « confortés ».

17 Projet révélé en avril 2014. La branche énergie d'Alstom n'en sera pas moins cédée à General Electric (accord signé le 20 juin 2014), un sort particulier étant cependant réservé pour les activités nucléaires (fabrication des turbines à vapeur) : co-entreprise et *golden share* donnée à l'État.

18 S. BERNARD, « La réforme des mécanismes de protection des entreprises stratégiques », *A.J.D.A.*, n° 22, 2019, pp. 1285 et s. ; C. BOITEAU, « La loi Pacte et l'État », *R.F.D.A.*, n° 4, 2019, pp. 585 et s.

19 La mise du droit français en conformité avec le Règlement européen du 19 mars 2019, qui a établi un cadre pour le filtrage des IDE en provenance de pays tiers a conduit cependant à un meilleur encadrement des procédures, qui passent désormais par deux phases, et des motifs de refus d'autorisation.

20 Comme le soulignait le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, « dans cette période de crise, certaines entreprises sont vulnérables, certaines technologies sont fragilisées et pourraient être rachetées à bas prix par des compétiteurs étrangers. Je ne laisserai pas faire et c'est le sens du renforcement de ce décret sur les investissements étrangers en France ».

des secteurs d'activité dans lesquels les investissements étrangers sont soumis à autorisation préalable ; et le seuil de contrôle est abaissé en juillet 2020 de 25 % à 10 %, jusqu'à la fin 2021. Une nouvelle prolongation de l'abaissement de ce seuil jusqu'au 31 décembre 2022 résultera de l'adoption du décret du 22 décembre 2021 : l'objectif est²¹ d'éviter que certains fleurons nationaux fragilisés par la crise ne fassent l'objet d'un raid hostile.

Le refus d'autorisation opposé en décembre 2020 au rachat d'une entreprise de pointe²² et l'opposition résolue exprimée en janvier 2021 par le ministre de l'Économie à la prise de contrôle de Carrefour par un groupe canadien²³, au nom contesté de la « sécurité alimentaire », témoignent de l'adoption par les pouvoirs publics d'une position plus rigoureuse que précédemment²⁴, compte tenu du nouveau contexte créé par les retombées de la crise sanitaire. Ce faisant, la situation française n'a rien d'exceptionnel : l'OCDE a montré en juin 2020 que, depuis le début de la pandémie, les dispositifs de contrôle des investissements étrangers avaient quadruplé dans la soixantaine des pays membres et qu'il s'agit selon toute probabilité d'un mouvement durable. Le rachat par EDF des anciennes activités nucléaires d'Alstom qui étaient passées en 2014 dans l'orbite de General Electric (7 février 2022) témoigne d'un souci de rapatriement d'activités dont la dimension stratégique relève de l'évidence : il s'inscrit dans la perspective d'une relance du nucléaire, sous-tendue par la volonté de « reprendre le contrôle de notre destin énergétique » au nom de l'idée de « souveraineté nationale »²⁵.

Les politiques visant à la consolidation de l'indépendance économique trouvent cependant leurs limites dans la dynamique de la mondialisation qui persiste, en dépit de la montée du protectionnisme : l'interdépendance des économies est en effet telle que tout repli autarcique est devenu impossible, les uns ayant besoin des marchés des autres pour écouler leurs productions ; et les chaînes de valeurs mondiales, qui ont permis d'importants gains de productivité, sont trop imbr-

21 « Le contexte sanitaire et économique actuel ne permet cependant pas d'écarter les risques pour la sécurité nationale liés à des prises de participation minoritaires opportunistes dans les entreprises françaises cotées » (communiqué B. LE MAIRE, F. RIESTER, 29 novembre 2021).

22 L'américain Teledyne souhaitait acquérir Photonis, leader mondial de la vision nocturne.

23 S'appuyant sur le décret du 31 décembre 2019, Bruno Le Maire formulait le 13 janvier 2021 un « non court-vois, mais clair et définitif » au rachat de Carrefour par le groupe canadien Couche-Tard. L'épisode évoque l'opposition formulée le 27 juillet 2005 au projet d'OPA de Pepsi Cola sur Danone, fleuron de l'industrie agro-alimentaire française.

24 Un avis favorable avait ainsi pu être formulé pour la cession d'entreprises pourtant davantage stratégiques, comme en 2014 celle de la branche énergie d'Alstom à General Electric, d'Alcatel-Lucent en 2015 au groupe finlandais Nokia, de Technip à l'américain FMC-Technologies ou encore de STX (Chantiers de l'Atlantique au groupe italien Fincantieri). Sur l'ensemble de ces opérations, voy. le rapport critique de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par O. MARLEIX du 19 avril 2018 (Ass. nat., n° 857) qui s'interrogeait sur « les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé ».

25 Discours du Président de la République à Belfort, février 2022.

quées pour autoriser le retour à une quelconque spécialisation²⁶. Les stratégies de relocalisation sont vouées à l'échec dès l'instant où les implantations à l'étranger permettent aux entreprises de conquérir de nouveaux marchés et d'améliorer leur rentabilité, en réduisant leurs coûts de production²⁷ ; l'abandon des velléités de nationalisation d'entreprises afin d'éviter une prise de contrôle étranger, tel l'épisode de Florange en 2014²⁸, montre assez le caractère illusoire d'une telle mesure dans une économie mondialisée²⁹.

Le patriotisme économique passe dès lors encore par une autre figure, celle d'un État jouant le jeu de la mondialisation des échanges pour promouvoir l'économie nationale.

II. La stratégie de développement économique

L'accent mis sur la consolidation de l'indépendance économique relève d'une posture défensive face à la mondialisation : il s'agit de réaffirmer la maîtrise dont l'État entend disposer sur les variables essentielles dont dépendent les équilibres économiques ; la prise en charge de l'économie par l'État dans le cadre de la pandémie a puissamment alimenté cette représentation d'un « État forteresse », entendu comme rempart contre les dérives de la mondialisation et détenteur de prérogatives de « souveraineté » dans le domaine économique aussi. Dans le second gouvernement Borne du 4 juillet 2022, le ministre de l'Économie et des Finances est ainsi chargé de la « souveraineté industrielle et numérique » et celui de l'Agriculture de la « souveraineté alimentaire ». Cette conception défensive d'un patriotisme conçu comme « repli sur soi »³⁰ contraste avec une vision plus positive : celle-ci implique le recours à une stratégie visant à stimuler le développement de l'économie nationale, afin d'améliorer la position qu'elle occupe dans la compétition mondiale : l'ambition est cette fois, non plus de se protéger contre la concurrence extérieure, mais de forger « une culture de l'innovation, de la compétitivité et de l'attractivité... en vue de la conquête de marchés à l'international »³¹ ; l'État

26 Le schéma classique d'un produit manufacturé dans un seul pays ne concerne plus que 30 % des échanges internationaux.

27 P.-A. BUIGUES et D. LACOSTE, « Reflux structurel de la mondialisation : vers un retour de la production nationale et du patriotisme économique », in C. DE BOISSIEU et D. CHESNEAU (dir.), *Le patriotisme économique a-t-il un sens aujourd'hui ? Ou la mondialisation en question*, Paris, Maxima, 2021, p. 122.

28 La proposition de nationalisation temporaire de Florange, formulée par Arnaud Montebourg, alors ministre du Redressement productif sera écartée au profit d'un accord avec Arcelor-Mittal. Le patriotisme économique ne sera d'ailleurs pas invoqué pour s'opposer à la vente en 2014 de la branche énergie d'Alstom au groupe américain General Electric et en 2015 d'Alcatel-Lucent à Nokia.

29 Agnès Pannier-Runacher écartera en avril 2020 l'idée de nationalisation de l'usine Luxfer de Gerzat, seule usine de fabrication des bouteilles liquides médicales de l'Union européenne.

30 « Stratégie du perdant » dans la mesure où il repose sur « le sentiment d'être constamment perdant dans les échanges » (L. ROUSSEAU, in C. DE BOISSIEU et D. CHESNEAU (dir.), *op. cit.*

31 É. DELBECQUE, *Quel protectionnisme économique ?*, Paris, PUF, 2008, p. 12.

entend cette fois utiliser les marges de manœuvre et les ressources dont il dispose pour assurer la promotion de l'économie nationale.

L'objectif persistant d'amélioration de la compétitivité économique, en dépit du ralentissement conjoncturel du volume des échanges internationaux entraîné par la pandémie³², s'est doublé d'un engagement plus marqué dans la voie de l'innovation, visant à faire émerger « les champions de demain ».

A. Le défi de la compétitivité

Sous-tendu par le ressort du patriotisme, le développement de l'économie nationale³³ passe par le renforcement de la compétitivité des entreprises : il s'agit d'améliorer les performances des entreprises afin de favoriser leur implantation sur les marchés extérieurs et/ou conforter la position qu'elles ont conquise dans la compétition internationale ; une attention particulière sera portée à des secteurs ou des branches jugés d'importance stratégique, en vue de permettre l'émergence de « champions nationaux ».

Des instruments nouveaux ont été mis en place par l'État depuis les années 2000 pour faire face aux défis de la concurrence mondiale. Lancés en 2005 les « pôles de compétitivité » associant sur un même territoire des entreprises, des centres de formation et des unités de recherche en vue de favoriser des écosystèmes locaux favorables à l'innovation ont été invités, dans une troisième phase³⁴, à se tourner davantage vers les débouchés économiques et la structuration des filières industrielles. Suite à la crise de 2008, un « Fonds stratégique d'investissement » (FSI) a été créé en décembre 2008 afin d'apporter des fonds propres aux entreprises porteuses de projets créateurs de valeur et de compétitivité, afin d'en stabiliser le capital. La « Banque publique d'investissement » (BpiFrance) qui lui a succédé (loi du 31 décembre 2012)³⁵, en regroupant des activités de soutien à l'économie qui étaient éclatées entre plusieurs entités (Oséo, CDC-entreprises, FSI), a une ambition plus large : « groupe public au service du financement et du développement des entreprises », en priorité petites ou moyennes, elle est invitée, à travers l'attribution de prêts ou la prise de participations, à poursuivre des objectifs variés : financement de projets de long terme, soutien des stratégies de développement de filières, participation au développement des secteurs d'avenir, etc. Issu en 2014 de la fusion d'Ubi-France et de l'Agence française pour les investissements internationaux, « Business France » est pour sa part chargé d'aider les PME et les entreprises de taille intermédiaire à se projeter vers l'international et d'attirer

32 L'impact de la pandémie a été cependant moins important que prévu : l'OMC tablait sur une chute du volume des échanges de 12,9 % en 2020 alors qu'il n'a été que de 9,2 %.

33 F. BOTTINI, *Le service public du développement économique*, Paris, LGDJ, 1979.

34 Conseil des ministres, 9 janvier 2013.

35 L. CHAN-TUNG, « La mise en place de la BPI », *A.J.D.A.*, n° 35, 2013, pp. 2011 et s.

davantage d'investisseurs étrangers en France ; l'État peut ainsi accompagner les stratégies d'implantation des entreprises à l'étranger en apportant sa garantie pour les opérations présentant un intérêt stratégique³⁶.

Les retombées économiques de la crise sanitaire ont conduit l'État à adopter, en France comme ailleurs, des plans massifs d'aide aux entreprises afin d'abord d'assurer leur survie, puis de favoriser leur expansion. Si le plan de soutien adopté dans l'urgence en avril 2020 (110 milliards d'euros), accompagné de plans de soutien sectoriels, visait à éviter des faillites en chaîne et le risque de chômage de masse³⁷, la compétitivité des entreprises constitue l'un des trois axes, à côté de la transition écologique et de la cohésion sociale et territoriale, du plan de relance qui a suivi en septembre 2020 (100 milliards d'euros) : reposant sur une politique de l'offre, il entend renforcer les fonds propres des entreprises et leur permettre de s'investir dans des projets industriels de long terme ; il ne s'agit plus seulement de répondre aux conséquences de la crise, mais encore de « préparer la France de 2030 »³⁸. Quant au plan d'investissement d'octobre 2021, son ambition est de « bâtir la France de 2030 », en renforçant la « base industrielle » du pays dans les « domaines d'excellence actuels »,³⁹ mais aussi en faisant émerger « les champions de demain qui, dans les domaines du numérique, de l'industrie verte, des biotechnologies ou encore de l'agriculture, dessineront notre avenir » (E. Macron, 12 juillet 2021).

La compétitivité de l'économie nationale se mesure à son attractivité : « déclinaison de la puissance économique de la France sur la scène internationale », celle-ci est conçue comme un « levier majeur pour la réindustrialisation du pays ». À partir de 2017, un sommet « Choose France » réunissant un parterre de chefs d'entreprise venu du monde entier a été organisé chaque année pour accroître cette attractivité : le bilan dressé à l'occasion du dernier sommet de juillet 2022 est très positif⁴⁰ ; la France serait devenue le premier pays en Europe pour les investissements étrangers, ce qui aurait permis de sauver un nombre important d'emplois industriels⁴¹. On perçoit ici la tension qui existe entre les deux faces du patriotisme, qui entend tout à la fois contrôler les investissements étrangers au nom de l'indépendance nationale et les attirer au nom du développement économique.

Le volonté de renforcer la position de l'économie nationale dans la compétition internationale conduit à un processus d'adaptation.

36 Régime modifié par le décret du 28 janvier 2022.

37 « Aucune entreprise, quelle que soit sa taille, ne sera livrée au risque de faillite » (E. Macron, 16 mars 2020).

38 Le comité d'évaluation du plan de relance installé le 3 avril 2021 publiera son premier rapport le 26 octobre.

39 B. LE MAIRE, Ass. nat., 11 octobre 2021.

40 Depuis 2018, 55 projets d'investissements étrangers auraient été concrétisés pour 8 milliards d'euros auxquels s'ajouteraient en 2022 une vingtaine de projets.

41 5 300 projets d'investissements étrangers auraient permis de créer 30 000 emplois industriels par an depuis 2017 ; le mouvement s'est poursuivi en 2021 (1 222 projets), apportant « une contribution significative à la réindustrialisation de la France », selon le directeur général de Business France.

B. Le pari de l'innovation

L'« extraordinaire accélération de l'innovation » enregistré à l'occasion de la pandémie justifie d'« accélérer l'investissement public dans l'innovation » (E. Macron, 12 octobre 2021).

L'apparition des start-up au cours des années 1990 a été le point de départ de l'émergence de ce que l'on a pu appeler une « nouvelle économie », s'appuyant sur le numérique comme levier d'innovation. Le lancement en novembre 2013 par la ministre en charge du numérique de la French Tech témoigne d'une prise de conscience par l'État de l'atout représenté désormais par les start-up pour promouvoir le développement économique : formée d'une petite équipe, la mission French Tech rassemble un ensemble d'acteurs publics (Caisse des dépôts, Bpi France, Business France) coordonnant leurs actions en faveur des start-up, le financement étant assuré dans le cadre du « programme investissements d'avenir » et par un appel à des fonds extérieurs ; un réseau constitué d'écosystèmes régionaux ainsi que de communautés d'entrepreneurs et d'investisseurs français constitue un solide appui.

Le mouvement de croissance des start-up qui s'en est suivi n'a nullement été remis en cause par la pandémie. Dès le début de la crise, un plan de soutien aux start-up de 4 milliards d'euros est adopté afin de permettre à la France de « rester à la pointe de l'innovation » (B. Le Maire), un fonds de souveraineté étant mis en place pour éviter la prédation par des intérêts étrangers dans des domaines sensibles. 5 milliards (2 sous forme de subventions, 3 en fonds propres) ont été à nouveau prévus dans le cadre du plan « France 2030 ». Un spectaculaire bond en avant a été enregistré : 11,57 milliards d'euros ont été levés en 2021 pour l'ensemble des start-up françaises, vingt-cinq d'entre elles, les « licornes », ayant été valorisées au-delà d'un milliard d'euros ; et le mouvement est appelé à se poursuivre, l'objectif étant de 100 licornes à horizon 2030. Les start-up apparaissent plus que jamais comme un fer de lance du développement et le bras armé d'un patriotisme économique offensif, la forte présence d'investisseurs étrangers étant considérée comme témoignant de l'attractivité de la French Tech.

Le secteur industriel est directement concerné par cette stratégie d'innovation. Dès septembre 2013 avait été lancé le plan « La Nouvelle France industrielle » qui visait à la modernisation de l'outil industriel avec la transformation de son modèle économique par le numérique. La nécessité d'investir dans des « innovations de rupture, qui ne sont pas immédiatement rentables pour les entreprises » (B. Le Maire, 15 janvier 2018) a conduit à la création en 2018 au sein de BpiFrance d'un « Fonds pour l'innovation de l'industrie » doté de 10 milliards d'euros : il s'agissait de favoriser l'émergence de secteurs d'avenir et de soutenir la croissance de start-up technologiques via le plan Deep Tech doté de 2,5 milliards d'euros lancé en janvier 2019 ; les résultats n'ont cependant été à la hauteur des ambitions

initiales⁴². La démarche a été relancée à la faveur de la pandémie : « France 2030 » a entendu financer des projets innovants dans des domaines très variés⁴³ ; et un plan de 2,3 milliards d'euros a été annoncé en janvier 2022 pour soutenir des « jeunes pousses disruptives » capables de permettre l'éclosion de nouveaux sites industriels. Une passerelle est ainsi établie entre croissance des start-up et politique de réindustrialisation : « il n'y a pas de France industrielle contre la France des start-up... la réindustrialisation passe par des start-up technologiques et ce qu'on appelle la Deep Tech » (E. Macron, 12 octobre 2021). Renouant avec la tradition des Trente Glorieuses, le patriotisme est conçu comme un « patriotisme technologique » visant à utiliser pleinement les technologies nouvelles pour promouvoir l'économie nationale.



Si le patriotisme économique est inhérent à l'existence des États-Nations, l'essor de la mondialisation à partir des années 1990 a créé un contexte différent : les intérêts économiques nationaux ne peuvent être défendus de la même façon compte tenu de la globalisation des flux de production et d'échange. Appelé à se déployer dans le cadre d'une économie mondialisée, le patriotisme économique oscille entre deux stratégies : une stratégie défensive, destinée à protéger l'économie nationale des effets corrosifs de la mondialisation, au nom de l'idée de « souveraineté » ; une stratégie offensive, visant à jouer le jeu de la compétition internationale, en affirmant la « puissance » économique et financière de la nation. Si ces stratégies ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent apparaître comme complémentaires, elles n'en présentent pas moins des aspects contradictoires : la protection de l'économie est inévitablement opérée au détriment de sa compétitivité ; et la promotion de celle-ci implique la fin des chasses gardées et de dispositifs de protection nationaux. Le renforcement du contrôle sur les investissements étrangers au nom de l'indépendance économique apparaît ainsi contraire à l'ambition de les attirer en vue du développement économique. Oscillant entre des objectifs différents, les politiques sous-tendues par le ressort du patriotisme recèlent dès lors de fortes incertitudes, tant en ce qui concerne les secteurs à aider (que faut-il entendre par activité « essentielle » ou « stratégique » ?) que les entreprises à soutenir (s'agit-il des grandes entreprises, des PME ou des start-up ?) : la « nationalité » d'une entreprise est devenue au demeurant une notion floue eu égard à la composition de son capital.

Dans tous les cas, le patriotisme économique trouve ses limites dans les dispositifs de régulation de l'économie internationale construits en surplomb des États : les aides apportées par les États pour soutenir leurs entreprises peuvent être

42 France Stratégie, Deuxième rapport du comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte, septembre 2021.

43 Microprocesseurs, développement d'une filière hydrogène, mise au point de réacteurs nucléaires compacts, exploration des grands fonds marins, relance de la conquête spatiale.

mises en cause devant l'« Organisation mondiale du Commerce » (OMC) comme faussant le jeu normal des échanges ; et le principe de libre concurrence sur lequel repose l'Union européenne implique de lutter contre les entraves ou distorsions de toute nature qui pourraient lui être apportées à l'initiative des États, en vue de favoriser leurs propres entreprises.

Avec la montée actuelle du protectionnisme, la stratégie défensive semble l'emporter, le patriotisme économique apparaissant comme un rempart contre la globalisation des échanges, au nom de la souveraineté étatique. Néanmoins, la fin de l'âge d'or de la globalisation ne signifie pas pour autant l'amorce d'un processus de « dé-mondialisation » : les chaînes de valeur mondiales, qui ont permis d'importants gains de productivité, sont désormais trop imbriquées ; et le niveau des échanges n'a d'ailleurs pas régressé en dépit de l'épreuve de la pandémie et des tensions internationales. La question des conditions d'insertion des États dans l'économie mondiale continue à se poser, rendant celle de la conception du patriotisme économique plus que jamais d'actualité.