

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2022

Volume XXIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)

LES NOUVEAUX HABITS DU NATIONALISME ÉCONOMIQUE

PAR

JEAN-MARC SIROËN (*)

Le célèbre et très bel aphorisme de Romain Gary, « Le patriotisme, c'est l'amour des siens. Le nationalisme, c'est la haine des autres », décrit davantage un sentiment qu'une théorie. Le nationalisme économique est pourtant bien une doctrine économique, apparue avec le mercantilisme au début de l'époque moderne. Contestée par le libéralisme, elle a connu depuis une influence intermittente et des expressions variées.

Le nationalisme économique prend la nation comme sujet d'analyse et considère que la puissance du pays assure de surcroît le bonheur et la sécurité du peuple. Le libéralisme choisit l'individu et considère que la « richesse des nations » n'est que le niveau agrégé du bien-être des citoyens.

Le nationalisme économique repose sur une conviction : les relations internationales sont un jeu à somme nulle (voire négative). Le gain des uns est nécessairement la perte de l'autre et l'État, quelle que soit son incarnation, a le devoir d'être du côté des gagnants.

Un apparent bon sens a assuré à la doctrine une réelle pérennité. De toute évidence, la balance commerciale, si chère aux mercantilistes, départage les uns des autres. Aujourd'hui, le déficit commercial des États-Unis avec la Chine n'est-il pas l'exacte contrepartie de l'excédent chinois ? Ne place-t-il pas la première puissance du monde du côté des perdants ?

Depuis, notamment, Hume, Montesquieu et Smith, on connaît pourtant les failles de cette doctrine. La tradition libérale veut, au contraire, que l'échange et la coopération internationale soient un jeu à somme positive. Tous les participants gagnent et il n'est nullement besoin de haïr les autres pour satisfaire les siens. Il est même préférable de les aimer pour faciliter les échanges et ainsi les gains réciproques. Déficit des États-Unis avec la Chine ? Il ne prouve rien puisque le commerce enrichit les deux. C'est le solde global qu'il faut examiner et si, après consolidation, un déficit demeure, il faudra encore en démontrer la nocivité et en rechercher les causes chez les siens avant de les trouver chez les autres. Le déficit courant

(*) Professeur émérite d'économie à l'Université Paris Dauphine – PSL (France).

est-il dû à la fourberie de partenaires qui profiteraient de sa propre naïveté (*nice guy*) ou à l'inconséquence du pays qui vivrait « au-dessus de ses moyens » (comme l'économiste et Premier ministre Raymond Barre l'avait autrefois maladroitement soutenu) ?

Entre les deux, les « néoréalistes » voudront bien reconnaître l'existence d'un jeu à somme positive, mais s'interrogeront sur la question du partage que les libéraux ont largement laissé de côté. Est-il sans importance qu'un pays gagne 10 et le partenaire 1 ? Le premier ne profitera-t-il pas de cette prime pour accroître sa puissance et élargir ainsi l'écart ? Comme l'a très clairement écrit le néoréaliste Kenneth Waltz « les États [...], confrontés à une possibilité de coopération avec des gains mutuels, [...] sont contraints de se demander non pas "Est-ce que nous allons tous les deux gagner ?", mais : "Qui va gagner le plus" » (1).

Si la proposition de Waltz est vraie pour les gains mutuels, pourquoi ne la serait-elle pas aussi pour les pertes : « peu importe que je perde aujourd'hui si l'autre perd davantage » ? N'est-ce pas cette proposition qui justifie les guerres, qu'elles soient militaires, économiques ou commerciales ? Le danger du nationalisme ne commence-t-il pas là ?

Le nationalisme politique et le nationalisme économique font souvent bon ménage sans toujours se confondre. L'économie peut être l'objet même du nationalisme qui utilisera des instruments qui lui sont propres, comme le protectionnisme. À l'inverse, c'est aussi l'économie qui pourrait être mise au service de la politique internationale (sanctions économiques et embargos, augmentation des dépenses militaires). Quoi qu'il en soit, l'analyse du nationalisme économique ne peut être complètement dissociée du nationalisme politique.

Le début du XXI^e siècle a été marqué par la résurgence d'un nationalisme d'abord politique puis économique qui, loin de se cantonner à des pays mineurs dans les relations internationales a touché, d'une façon ou d'une autre, toutes les puissances mondiales ou régionales. Simultanément, l'économie mondiale a été reconfigurée : affirmation de la Chine, fragmentation internationale des chaînes de valeur, explosion de nouvelles technologies complexes et intrusives. Le développement des réseaux mondiaux a même conduit à la formulation d'un nouveau concept, celui d'« interdépendance armée » qui ferait de leur manipulation un instrument du nationalisme.

L'ÉTERNEL RETOUR DU NATIONALISME ÉCONOMIQUE

Il y a une trentaine d'années, alors que le « néolibéralisme », incarné par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, était déjà bien en place, je relevais une résurgence du discours nationaliste tout particulièrement aux

(1) K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Mc Graw Hill, 1979, 251 p.

États-Unis (2) qui, du fait de sa position hégémonique et de sa victoire idéologique, avaient moins de raisons que les autres, de revenir sur son libéralisme (3). De fait, beaucoup croyaient voir dans les meilleures performances des pays concurrents, et tout particulièrement du Japon – voire de l'URSS ! (4) –, la preuve du déclin américain. Les années 1990 renouèrent certes avec l'optimisme libéral de l'avantage mutuel. Mais ce ne fut qu'un intermède avant le grand retour d'un nationalisme économique et politique plus agressif.

Années 1980 : le réveil

Aux États-Unis, le nationalisme économique, fut porté non seulement par des républicains de tradition protectionniste, mais aussi, à contre-emploi par les démocrates en rupture de libéralisme wilsonien et par l'indépendant Ross Perot (18,9 % des voix aux présidentielles de 1992). Ils réclamaient le nivellement des politiques commerciales et industrielles (*level playing field*), déploraient la concurrence des pays à bas salaires aux pratiques commerciales déloyales (*unfair trade*) ainsi que des échanges déséquilibrés. Ils attendaient de l'État qu'il intervienne pour sauvegarder des secteurs jugés stratégiques. Certains économistes renommés, pourtant nourris à la tradition libérale (à laquelle ils reviendront d'ailleurs), comme le futur prix Nobel Paul Krugman (5), théorisaient même la capacité des États à intervenir dans les structures de marché – théorie de la « politique commerciale stratégique » (6) – pour forcer l'avantage monopolistique d'industries nationales. La démonstration s'appuyait souvent sur le cas emblématique du duopole Boeing-Airbus, typique d'un jeu à somme nulle (7) avec une perte nette pour le pays de la firme qui risquait d'être évincée. Mais, avant l'Europe, les tensions furent d'abord alimentées par un Japon « conquérant » qui taillait des croupières aux firmes et aux banques américaines.

Années 1990 : le retour de l'irénisme libéral

Les années 1990, furent pourtant marquées par quelques belles victoires du libéralisme et du multilatéralisme : fin annoncée de la Guerre froide après la chute du mur de Berlin et effondrement de l'URSS, finalisation du cycle d'Uruguay avec la création inattendue et inespérée de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'adhésion à venir

(2) Résurgence que l'on retrouve en France avec, notamment, les plaidoyers protectionnistes de l'ancien ministre gaulliste Jean-Marcel Jeanneney, du prix Nobel Maurice Allais ou du chef d'entreprise Jacques Calvet.

(3) J.-M. Siroën, « Le nationalisme dans les relations économiques internationales », *Revue française d'économie*, vol. 7, n° 1, 1992., 30 p., p. 3-33.

(4) P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot. 1989, 722 p.

(5) P. Krugman (dir.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press, 1986, 326 p.

(6) Voir par exemple J.A. Brander, B.J. Spencer, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 18, n° 1-2, 1985, 17 p., p. 83-100.

(7) Voire positive, car grâce aux économies d'échelle, le monopole permet des coûts plus faibles et des recettes plus élevées qu'en duopole.

de la Chine et de l'ex-URSS, prolifération d'accords de coopération. Cet activisme accompagnait un approfondissement inédit de la division internationale du travail et une croissance du commerce international vite qualifiée de « mondialisation ».

Le passage d'une rhétorique offensive, aux accents nationalistes et déclinistes, à des pratiques conciliantes a été favorisé, non seulement par le démantèlement du bloc soviétique, mais aussi par l'effondrement financier, puis économique, du Japon, le grand « méchant » des années 1980, que beaucoup crurent tout près de supplanter l'Amérique. L'ouverture économique et politique de la Chine, qui proposait aux entreprises occidentales à la fois un marché et une main-d'œuvre à bas salaires, a lui aussi contribué à calmer les tentations nationalistes. La Chine présenterait, pensait-on alors, moins de danger au sein du système international qu'au-dehors.

Années 2000-2010 : la grande confusion

Les thèmes protectionnistes et déclinistes qui avaient été développés dans les années 1980 n'avaient pas été complètement enfouis. Ils resurgissent dans les années 2000 et tout particulièrement après la crise de 2008.

Les premières années sont marquées par une réorientation du nationalisme politique vers des interventions extérieures, théorisées et justifiées par les néoconservateurs. Les attentats du 11 septembre 2001 ne font qu'appuyer une doctrine préexistante qui insistait sur les menaces que feraient peser les « États voyous » sur la sécurité des États-Unis. En complément des interventions militaires, les sanctions à l'encontre de ces pays sous la forme d'embargos commerciaux et financiers, font de l'économie un instrument de cette politique avec une banalisation de l'« extraterritorialité », qui oblige l'ensemble des pays à respecter les sanctions américaines, sous peine de sanctions (généralement des amendes).

Simultanément, l'émergence d'une Chine aux succès insolents ranime les braises du protectionnisme et du nationalisme économique. Le pays prend la place du Japon des années 1980, mais en pire du fait de sa taille, de ses ambitions expansionnistes et de son système économique et politique. En 2012, l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping confirme une régression politique du pays et la volonté de plus en plus manifeste du nouveau président de supplanter les États-Unis. Parallèlement, la politique intérieure et extérieure de la Russie (notamment l'annexion de la Crimée et la guerre en Ukraine) parachève l'illusion libérale selon laquelle le ralliement à l'économie de marché et à la mondialisation conduirait à la paix et à la démocratie.

De même que, dans les années 1980, des économistes reconnus comme plutôt libre-échangistes, avaient proposé d'instiller une certaine dose de nationalisme dans la politique commerciale, un certain nombre d'articles

savants s'attachent dans les années 2010 (8) à quantifier les pertes d'emploi qui seraient dues aux importations en provenance de Chine (9). Relayés et vulgarisés par des faiseurs d'opinions, sans excès de précautions sur les méthodes et les résultats, ils alimentent la diabolisation de la Chine. De fait, les décisions prises par le président Trump les moins contestées par son opposition démocrate et les syndicats furent ses mesures protectionnistes qui se comparent à celles adoptées trente ans plus tôt à l'encontre du Japon (10). Dans les deux cas, c'est l'inquiétude face à la montée en puissance d'un pays rival et la crainte du déclin qui est en cause. Ce sentiment de déclassement conduit à accepter les pertes immédiates du protectionnisme comme le prix à payer pour affaiblir l'adversaire et retrouver son rang.

Toutefois, la crise de la Covid a davantage perturbé le commerce international que les mesures américaines. Il serait donc prématuré de dresser un bilan du nationalisme économique ravivé par Donald Trump. Le fait est que la crise sanitaire mondiale, loin d'apaiser les tensions pour faire face collectivement à la situation, a plutôt entretenu les conflits : controverse sur l'origine du virus, politique chinoise de « zéro Covid » décalée par rapport aux politiques occidentales, préemption anarchique des vaccins, confirmation de la dépendance des économies occidentales aux importations chinoises.

Ainsi, sur le fond, la politique de Joe Biden annonce moins une rupture qu'un ajustement par rapport à la politique tous azimuts de son prédécesseur. Si peu de mesures protectionnistes ont été immédiatement levées, la stratégie semble être néanmoins de retrouver certains des repères de la Guerre froide en renouant avec les anciennes alliances, mises à mal sous la présidence Trump. La Chine, après avoir pris la place du Japon comme rival économique, prendrait celle de l'ex-URSS comme premier rival politique. Le multilatéralisme pourrait certes être ravivé, mais à condition que les États-Unis puissent, comme autrefois, l'instrumentaliser.

UN MONDE QUI SE RECONFIGURE

Comparer les années 1980 aux années 2010 a pourtant ses limites. Des phénomènes nouveaux sont apparus. Cette reconfiguration implique simultanément la politique et l'économie : nouveaux repères politiques,

(8) Le débat académique s'était pourtant ouvert dès 1990 avec, notamment, le succès du livre de l'universitaire anglais Adrian Wood qui évaluait les effets négatifs du commerce avec les pays émergents sur les salaires et l'emploi : A. Wood, *North-South Trade, Employment and Inequality, Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 536 p.

(9) Les plus influents ont été D.H. Autor, D. Dorn et G.H. Hanson, « The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, vol. 103, n° 6, 2013, 47 p., p. 2121-2168 et « The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade », *Annual Review of Economics*, vol. 8, 2016, 35 p., p. 205-240.

(10) J.-M. Siroën, « La guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine », dans *Annuaire français des relations internationales*, vol. XXI, 2020.

développement des chaînes de valeur mondiales, révolution technologique avec l'expansion des activités à externalités de réseau.

Les trois sœurs : nationalisme, populisme et « illibéralisme »

Dans la définition de Romain Gary citée dans l'introduction, le nationalisme est un sentiment qui peut se structurer politiquement et se concilier avec d'autres formes d'expression politique. Le populisme et l'« illibéralisme » se sont ainsi enflés à travers le monde.

Dans les pays concernés, et qui incluent les plus grands, on retrouve l'inévitable exaltation nationaliste de la mémoire nationale attisée par la propagande des États ou des partis avec l'effet amplificateur des réseaux sociaux. Il s'agit souvent de raviver le souvenir d'une gloire impériale déchuë ou confisquée que ce soit celui de l'Empire britannique (très sollicité par les *Brexiters*), celui des tsars (incluant l'URSS de Staline), des Ottomans, des Austro-Hongrois, etc. L'accent est mis sur les humiliations subies fussent-elles très anciennes comme, en Chine, la guerre de l'opium et la mainmise occidentale qui s'ensuivit ou le démantèlement des empires après la Première Guerre mondiale (Traité de Versailles, de Sèvres, de Saint-Germain). Pour les États-Unis, et dans une certaine mesure la France où prospère aussi la thèse du déclin, c'est davantage la pérennité du statut de puissance, fut-elle « moyenne » ou « régionale » qui est en cause. Le piteux échec sur l'Afghanistan pourrait entretenir ce sentiment.

L'écologisme est-il un nationalisme ?

Les préoccupations en matière de transition écologique, pourraient-elles faire apparaître de nouvelles formes de nationalisme ? Ce serait une évolution paradoxale, puisque les problèmes soulevés ne peuvent trouver de solutions que mondiales avec, dans ce cas, un jeu coopératif à somme positive évident. Mais justement, quand un pays limite ses émissions de CO₂, c'est la planète entière qui en bénéficie ce qui ouvre la porte à des stratégies de « passager clandestin » qui bénéficieraient de la décarbonisation des autres sans y contribuer. Cette attitude est, en soi, une forme de nationalisme.

Si l'exaltation de la nature, la nostalgie de la frugalité ou la critique du libre-échange ont parfois pu s'accommoder du nationalisme, ce dernier est loin d'être une référence significative et assumée des mouvements écologistes aux discours volontiers mondialistes.

Pourtant, certaines mesures qui, tout comme le « patriotisme économique », font appel à une forme de morale citoyenne, peuvent rejoindre des préconisations nationalistes, voire régionalistes, de type « consommer local » qui retrouveront sans trop de détours les slogans de type « *made in France* » à l'affichage plus reconnaissable. Des mesures telles que la « taxe carbone aux frontières », aussi désirables et économiquement rationnelles soient-elles, ne sont pas non plus exemptes de réflexes nationalistes ce qui d'ailleurs, nourrira une contre-offensive des

pays émergents, à commencer par la Chine. Il faudra alors démontrer, dans des enceintes multilatérales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qu'il n'en est rien (11).

Comme la Chine domine le marché mondial des biens qui contribuent à décarboner l'énergie (panneaux solaires, batteries électriques et terres rares qui les utilisent) elle capterait une part démesurée des retombées économiques de la transition écologique. La plupart des pays occidentaux ont ainsi adopté des mesures antidumping sur les importations de panneaux solaires chinois ce qui accroît leur coût au détriment de leur usage. Ce partage inégal des « gains » de la transition écologique au profit de l'« ennemi » est une source de tension. Les négociations ouvertes à l'OMC en 2014 pour réduire les droits de douane sur les biens environnementaux se heurtent ainsi à la volonté tout à fait prévisible de la Chine d'allonger la liste des produits concernés puisque le pays dispose d'un quasi-monopole sur nombre d'entre eux. On trouve dans cet exemple une illustration des contradictions qui pourraient se répéter. Le nationalisme économique pourrait aussi conduire à des positions qui ralentissent, plutôt qu'elles accélèrent, la transition écologique.

Le développement des chaînes de valeur mondiales

La spécialisation est une tendance longue de l'histoire. À partir des années 1980-1990, le développement de nouvelles chaînes mondiales de valeur a marqué une nouvelle étape de la division internationale du travail. Elle portait moins sur des produits, comme l'enseignent les manuels d'économie, que sur des étapes du processus de production. Ainsi, lorsque les pays émergents en remisant leur ancienne stratégie de « substitution aux importations » ne se sont pas spécialisés dans l'habillement ou les produits électroniques, comme les statistiques du commerce international pourraient le laisser croire, mais sur une étape du processus de production comme la couture, ou l'assemblage (12). Ces activités très utilisatrices de main-d'œuvre peu qualifiée et à bas salaires, correspondaient à leur avantage comparatif et donc, symétriquement, au désavantage comparatif des anciens pays industriels.

La Chine a joué un rôle essentiel dans l'accélération de cette division internationale du travail en étendant le « modèle Shenzhen » de zones franches d'exportations (ZFE) qui concilie ouverture économique et

(11) L'article XX du GATT, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et la référence aux traités internationaux, comme l'Accord de Paris, devraient néanmoins permettre d'éviter une éventuelle condamnation par l'OMC à l'issue de sa procédure de règlement des différends (qui, par ailleurs, restera bloquée tant que les États-Unis s'opposent à la nomination des juges d'appel) à condition que le caractère non discriminatoire d'une taxe carbone puisse être démontré.

(12) C'est autour des années 2010 que Pascal Lamy, alors directeur général de l'OMC, évoque le « *made in the World* » à la suite, notamment de la « révélation » que la part de valeur ajoutée chinoise dans les iPod exportés vers les États-Unis par la Chine était minime, l'essentiel de la valeur étant constituée par les composants importés du Japon, de Corée ou... des États-Unis. Voir J. Dedrick, K.L. Kraemer et G. Linden, « Who Profits from Innovation in Global Value Chains?: A Study of the iPod and Notebook PCs », *Industrial and Corporate Change*, vol. 19, n° 1, 2010, 25 p., p. 81-116.

protection du marché intérieur. Dans ces enclaves, l'essentiel de la production doit être exporté. Là où les pays occidentaux ont longtemps vu un ralliement au libéralisme commercial, la Chine a expérimenté une nouvelle forme de mercantilisme certes ouverte aux firmes étrangères et aux importations de biens intermédiaires, mais avec un accès au marché national étroitement contrôlé.

La délocalisation de certaines activités industrielles dans les ZFE a accéléré la désindustrialisation des pays développés, a attisé la concurrence salariale et, finalement, a effrité la domination technologique de l'Occident ce qui a entretenu le regain de nationalisme économique et la désignation de gagnants et de perdants « bien » identifiés.

Le développement des chaînes de valeurs est aussi l'illustration la plus visible d'une plus grande interdépendance. Des dizaines de pays situés à tous les niveaux de développement et relevant de systèmes politiques contrastés contribuent à la valeur du bien final. Mais au fur et à mesure que le processus de production se fragmente, l'interdépendance est d'abord perçue par chaque pays comme une dépendance et donc une vulnérabilité. Tout goulot d'étranglement en amont, quelles qu'en soient les causes, se répercute et s'amplifie en aval. Après quelques alertes (dont la catastrophe de Fukushima en 2011), la crise de la Covid (2020) a confirmé les limites de cette forme de spécialisation. En 2021, la pénurie de semi-conducteurs qui a paralysé l'industrie automobile et la saturation du transport maritime ont, entre autres, confirmé la fragilité des chaînes mondiales de valeur.

Cette plus grande vulnérabilité, associée aux effets ressentis de la désindustrialisation sur l'emploi et les salaires, contribue à généraliser une demande de relocalisation. Pourtant, cette interdépendance rend plus délicat l'instrument du protectionnisme. En effet, le droit de douane ne vise pas seulement la valeur ajoutée du pays exportateur sanctionné, mais aussi la valeur ajoutée de tous les pays situés en amont du processus de production, y compris, le cas échéant, le pays qui durcit sa protection. Ainsi, contrairement aux craintes initiales d'à peu près tout le monde, la crise de 2008 n'a pas provoqué de vagues protectionnistes. Il faut attendre le milieu de la présidence Trump pour que l'instrument soit réhabilité en prenant soin de viser, pour l'essentiel, des produits traditionnels faiblement transformés. Malgré les pertes immédiates attendues pour l'économie américaine, cette offensive n'est pas sans cohérence. Elle appuie la volonté de l'ex-président de « déconnecter » l'économie nationale des économies étrangères c'est-à-dire de réduire l'interdépendance avec des effets sur l'économie américaine qui restent à évaluer.

La montée des entreprises à externalités de réseau

Dans l'histoire du nationalisme économique l'agriculture et l'industrie ont été successivement considérées comme les secteurs clés du développement économique et de l'indépendance politique. Dans les années 1980, l'attention s'est portée sur les secteurs à fortes économies de

dimension (économies d'échelle ou d'expérience : sidérurgie, aéronautique, chimie, pharmacie...). L'efficacité imposait un nombre limité d'entreprises, et donc de pays producteurs. Ceux-ci bénéficiaient *de facto* non seulement d'une rente oligopolistique, mais également d'un pouvoir de coercition vis-à-vis des pays non producteurs. Le cas de l'aéronautique est significatif : ni l'ex-URSS, ni le Japon, ni la Chine ne sont parvenus à remettre en cause le duopole Boeing-Airbus, par ailleurs objet de conflits commerciaux récurrents entre les États-Unis et l'Union européenne.

À partir des années 2000, ces effets de dimension se sont moins localisés dans l'industrie que dans le secteur des services « high-tech » à « externalités de réseau ». Dans cette configuration, l'utilité du bien ou du service s'accroît avec le nombre d'utilisateurs ce qui crée de fortes barrières à l'entrée pour les concurrents potentiels. Cette spécificité a permis la prolifération de nouveaux types de biens « publics » au sens de la théorie économique (13), et même de « super » biens publics dans la mesure où la consommation du service loin d'être perdue pour les autres, accroît son utilité pour tous. Publics au sens de la théorie économique, ils n'en sont pas moins produits par des entreprises privées, dont les GAFAM (14), protégées par un droit de la propriété intellectuelle qui assure une « exclusion » juridique qui n'existe pas naturellement. Ce type d'entreprises parvient même à fonctionner sur un marché atypique puisqu'il échappe au système de prix traditionnel : financement par la publicité et la vente des données, abonnements illimités, etc.

Ces activités ont tardé à trouver leur place dans les doctrines nationalistes. La politique protectionniste de Donald Trump a d'abord visé des secteurs aussi traditionnels que l'acier et l'aluminium alors même que leurs parts dans les PIB nationaux et dans les capitalisations boursières des sociétés concernées n'ont cessé de diminuer. Elle a néanmoins sanctionné des firmes comme Huawei et ZTE en les privant de semi-conducteurs « *made in USA* » sous l'accusation d'espionnage sur les réseaux 5G ou de violation de l'embargo avec l'Iran mêlant ainsi des objectifs économiques (affaiblir des firmes concurrentes) et politiques.

VERS UNE INTERDÉPENDANCE DE PLUS EN PLUS « ARMÉE » ?

« Chacun de nous a appris les gloires de l'indépendance. Que chacun de nous apprenne les gloires de l'interdépendance » disait Franklin D. Roosevelt en décembre 1936.

L'interdépendance a toujours été au cœur du débat sur les relations internationales. Favorise-t-elle la paix ou la guerre ? Elle introduit certes une certaine symétrie puisque, par construction, elle donne au pays attaqué

(13) Selon Paul Samuelson, un bien est dit « public » s'il répond à deux critères : « non-rivalité » (la consommation de ce bien par une personne n'entraîne pas de réduction de la consommation pour les autres) et « non-exclusion » (impossible d'exclure quiconque de la consommation).

(14) Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft.

la possibilité de riposter. Néanmoins, cette dissuasion n'est pas toujours suffisante. Les relations économiques croisées peuvent être dissymétriques et, dans ce cas, l'interdépendance s'analyse moins comme une dépendance réciproque que comme une dépendance du faible au fort.

Comme nous l'avons vu, l'évolution de la mondialisation a rendu les pays plus interdépendants que ce soit par le développement des chaînes mondiales de valeur ou par la prolifération de réseaux portée par la révolution digitale. Alors même que les outils traditionnels, comme les droits de douane, apparaissent de plus en plus inadaptés, les gouvernements vont-ils s'approprier d'autres instruments en « armant » l'interdépendance ?

Le concept d'interdépendance armée

L'interdépendance armée, traduction française de *weaponized interdependence*, popularisée par Farrell et Newman (15) ne fait pas spécifiquement référence au militaire, mais les mots choisis confirment l'approche « réaliste » des auteurs qui remettent en cause l'optimisme libéral d'une interdépendance structurellement pacificatrice. Dans leur approche, l'économie est vue à la fois comme une composante du nationalisme et comme une « arme » : sanctions économiques, manipulation, piratage ou sabotage des réseaux.

Le concept d'« interdépendance armée » prend acte des nouvelles formes de domination, avérées ou potentielles, générées par la prolifération de réseaux complexes, articulés autour de *hubs* et dotés de « nœuds » (*nodes*). Ils donnent la possibilité à ceux qui les contrôlent de surveiller les utilisateurs et de recueillir une multitude d'informations inaccessibles aux autres – pouvoir dit *panoptique* (16) – ou de contrôler les goulots d'étranglement du réseau (*chokepoints*) pour en interdire l'accès à certains utilisateurs, une sorte de détroit d'Ormuz numérique en quelque sorte.

Farrell et Newman s'intéressent tout particulièrement à deux types de réseaux mondiaux qui disposeraient d'un potentiel pouvoir à la fois *panoptique* et de *chokepoint* : Internet et SWIFT. Ils évoquent également deux autres types de réseaux : le *clearing* dollar et la chaîne mondiale de valeur.

Des exemples d'interdépendance armée

Internet associé au développement de la fibre optique et à la téléphonie mobile (5G) est devenu le réseau le plus emblématique. Pour un pays ou des groupes privés, contrôler certains points du réseau peut bloquer l'accès à Internet, détourner les données ou les pirater. Cette toile d'araignée est

(15) H. Farrell, A.L. Newman, « Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion », *International Security*, vol. 44, n° 1, 2019, 37 p., p. 42-79. Voir aussi D.W. Drezner, H. Farrell et A.L. Newman (dir.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, The Brookings Institution, 2021, 337 p.

(16) Le terme panoptique (*panopticon*) est attribué à Jeremy Bentham et a été largement repris par le philosophe français Michel Foucault.

gérée par un nombre limité d'opérateurs, avec un monopole pérenne de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) qui attribue les noms de domaine. Cette société de droit californien, initialement liée au ministère américain du Commerce, a en principe acquis son indépendance en 2014, mais celle-ci reste fragile.

Par ailleurs, les réseaux de communication mobiles confèrent un pouvoir *panoptique* aux opérateurs et aux équipementiers. Huawei, soupçonné de déployer un réseau 5G vulnérable a ainsi été écarté par de nombreux pays dont les États-Unis, le Royaume-Uni et la France (17).

Quant au réseau de la *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), il émane des banques adhérentes. La société a une forme coopérative et n'est donc, en principe, contrôlée par aucun État. Ce réseau permet de réaliser à peu près toutes les opérations de banque à banque (code BIC) et occupe dans le monde une position quasi monopolistique. Exclure de SWIFT une banque ou un pays revient à l'empêcher de réaliser des transactions internationales.

Dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme, les États-Unis sont intervenus à plusieurs reprises auprès de SWIFT pour consulter les données, d'abord illégalement puis avec l'autorisation de l'Union européenne à des conditions qui n'ont d'ailleurs pas été respectées. Un pays comme l'Iran a été plus ou moins légalement « débranché » du réseau dès 2012. Cette déconnexion fut aussi une des plus spectaculaires sanctions prises contre la Russie à la suite de l'invasion de l'Ukraine en février 2022.

SWIFT accompagne et complète le système de règlement en dollars (*clearing dollar*) qui est lui-même un réseau nodal et panoptique à l'usage discrétionnaire des États-Unis. Le système a ainsi permis à la monnaie américaine de conserver, voire de renforcer, son hégémonie après l'abandon, en 1971, du système monétaire de Bretton Woods (change fixe et convertibilité du dollar en or). Le dollar serait ainsi impliqué dans 90 % des transactions sur le marché des changes (seulement 4 % pour la monnaie chinoise !) (18). Puisque le système parvient à suivre toutes les transactions interbancaires, y compris celles qui ne transitent pas par une banque américaine, les États-Unis ont les moyens de mettre en œuvre l'extraterritorialité de leur droit national. Ils peuvent ainsi imposer le respect de leurs propres règles sur toutes les transactions commerciales ou financières qui exigent un règlement en dollars c'est-à-dire à peu près tous les paiements internationaux. Ainsi, lorsqu'en 2018, les États-Unis ont rétabli unilatéralement les sanctions contre l'Iran, les entreprises non américaines en relation avec ce pays sont devenues susceptibles d'être sanctionnées. L'Union européenne a eu beau interdire aux firmes de

(17) D'après le Conseil constitutionnel, la loi qui bannit Huawei *de facto* a voulu préserver les réseaux mobiles « des risques d'espionnage, de piratage et de sabotage qui peuvent résulter des nouvelles fonctionnalités offertes par la cinquième génération de communication mobile » afin de « préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale ».

(18) En avril 2019, d'après l'enquête triennale de la Banque des règlements internationaux (BRI).

respecter cette interdiction et de considérer d'éventuelles sanctions comme nulles et non avenues, elle n'avait pas les moyens de les empêcher pour les activités des entreprises européennes sur le territoire américain.

La mondialisation de la chaîne de valeur peut également être considérée comme un réseau complexe qui relie une multitude d'intervenants dispersés dans le monde : simples fournisseurs, filiales, sous-traitants, transporteurs... Le contrôle des *chokepoints*, c'est-à-dire des fournisseurs clés pour lesquels il n'existe pas d'alternative, permet de reporter la pénurie sur les autres dans une situation typique de nationalisme agressif. Il autorise aussi des sanctions comme dans le cas de l'équipementier chinois de télécommunications, ZTE. En avril 2018, le gouvernement américain avait en effet interdit la vente des composants à cette firme, accusée de violer l'embargo sur l'Iran et la Corée du Nord. Cette mesure aurait conduit à paralyser et, peut-être, à tuer l'entreprise chinoise si le président Trump ne s'était pas finalement contenté d'une amende.

Les limites de l'interdépendance armée

L'« interdépendance armée » deviendra-t-elle la stratégie privilégiée d'un nationalisme renaissant, qu'il soit politique, économique ou les deux à la fois ?

Farrel et Newman considèrent que « Nous sommes désormais entrés dans une nouvelle ère de la politique des réseaux, dans laquelle d'autres États ont commencé à répondre à ces efforts. Lorsque l'interdépendance est utilisée par des États en position privilégiée à des fins stratégiques, il est probable que d'autres États commencent également à considérer les réseaux économiques en termes stratégiques. Les États visés – ou les États qui craignent de l'être – peuvent tenter de s'isoler des réseaux ou, au contraire, de les retourner contre leurs adversaires plus puissants et même, dans certaines circonstances, de les refaçonner de manière à minimiser leurs vulnérabilités ou à augmenter celles des autres. » (19).

Ce constat suscite un certain nombre de questions ou remarques.

Peu de pays ou de coalitions de pays apparaissent en mesure de concurrencer les principaux réseaux existants ce qui tendrait à maintenir, voire à consolider, l'hégémonie américaine pourtant contestée par ailleurs. Compte tenu des externalités de réseau qui conduisent à des coûts d'entrée exorbitants, quel autre pays ou alliance aurait les moyens financiers et technologiques de concurrencer les États-Unis ?

À titre d'exemple, la tentative de contournement du système de règlement en dollars par la mise en place d'un système alternatif de compensation (*Instrument in Support of Trade Exchanges* ou INSTEX), créé en 2019, n'a été utilisée qu'une seule fois et pour une opération mineure. Si les maîtres d'œuvre – France, Allemagne, Royaume-Uni – n'ont pu

(19) H. Farrel, A.L. Newman, « Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion », précité. Traduction de l'auteur.

contourner le *chokepoint* du dollar, on voit mal comment d'autres pays, y compris la Chine et la Russie, pourraient proposer un système concurrent à un coût soutenable.

Farrell et Freeman considèrent que déconnecter totalement ou partiellement un pays d'un réseau, inciterait celui-ci à développer son propre système ce qui pourrait conduire à une véritable guerre des réseaux. Il est pourtant une stratégie tentante, mais délicate, qui consisterait à « forcer » les pays étrangers à créer leurs propres réseaux... pour qu'ils s'y ruinent. De même que la « guerre des étoiles » reaganienne a précipité la chute de l'URSS, la « guerre des réseaux », si elle devait se déclencher, pourrait affaiblir des pays comme la Chine, déjà mal à l'aise avec ses projets titanesques du type « routes de la soie », coûteux et difficiles à maîtriser.

En bons réalistes, Farrell et Freeman accordent aux États – en fait, aux États-Unis – des pouvoirs qu'ils n'ont pas ou, du moins, pas encore puisqu'ils peinent toujours à contrôler les réseaux. SWIFT et Internet sont à la fois privés et mondiaux. Dès lors, les États nationaux n'ont qu'un accès limité (et souvent illégal) à l'interdépendance armée. Parfois, les réseaux sont même le support d'innovations qui défient les États. Le bitcoin et autres cryptomonnaies, produits emblématiques de ces cyberréseaux mondiaux et apatrides, ne doivent-ils pas être perçus comme une menace pour les monnaies nationales et particulièrement, le dollar ?

Le nationalisme des États conduira-t-il à « armer » l'interdépendance ou, au contraire, à la désarmer, à défaut de la « nationaliser » ?

Une « rectification » est ainsi en cours. On a en effet assisté en 2020 et 2021 à une étrange offensive convergente des États-Unis (20) et de la Chine contre leurs « géants de l'Internet » aux pouvoirs monopolistiques exorbitants. Ne s'agit-il pas de mettre le grappin sur des réseaux trop indépendants et même menaçants ? Les rivaux des États ne seraient donc plus seulement les autres États, mais aussi les grands acteurs privés des réseaux. À ce jeu : les pays libéraux, capitalistes et démocratiques ne sont-ils pas désavantagés dans l'accès à l'interdépendance armée par rapport aux États totalitaires ?

À cette question, la Chine répond affirmativement. Le gouvernement chinois avait, dans un premier temps, encouragé l'expansion de ses propres GAFAM, les BATX (Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi) censés démontrer au monde la capacité du pays à rivaliser avec les géants américains. *A contrario*, la spectaculaire et récente reprise en main de ces sociétés révèle les contradictions d'un régime redevenu totalitaire, obsédé par le contrôle exercé sur les citoyens. La remise en cause des BATX n'a-t-elle pas été de pair avec la réaffirmation des valeurs du Parti, de la lutte contre l'« expansion désordonnée du capital » et une logorrhée anticapitaliste, nationaliste et anti-occidentale ?

(20) La désignation de Lina Khan à la tête de la Federal Trade Commission (FTC) a été interprétée comme une volonté de l'administration Biden de recourir davantage aux lois anti-*trust* pour contrôler les GAFAM.

* *
*

L'évolution de la mondialisation et l'émergence de réseaux mondiaux issus de la révolution digitale ont contribué d'une part à ranimer le nationalisme et, d'autre part, à lui laisser entrevoir de nouveaux instruments.

Pourtant, malgré les mesures prises par Donald Trump et en grande partie maintenues par son successeur, et les mesures de rétorsion adoptées notamment par l'Union européenne et la Chine, le monde reste aujourd'hui plus ouvert au commerce qu'il ne l'était il y a trente ans, et la « déconnexion » des anciens pays industriels à l'égard de pays comme la Chine, est loin d'être acquise. Si le développement de la chaîne mondiale de valeur a fini par attiser le retour du nationalisme économique, il a aussi rendu plus difficile le recours à son instrument traditionnel, le protectionnisme.

Puisque les réseaux donnent un pouvoir très asymétrique aux pays, l'interdépendance armée aurait pu rompre avec l'approche libérale qui voit dans l'interdépendance un élément de stabilité. Jusqu'à maintenant, la réalité a été plus nuancée. Même sous la présidence agressive et unilatérale de Donald Trump, l'interdépendance armée a été assez peu sollicitée même si des cas peuvent être cités (nous en avons évoqué quelques-uns). Dans le conflit ZTE, l'ancien président a finalement préféré recourir à la traditionnelle amende qu'à l'embargo. L'exclusion de SWIFT, d'Internet ou de l'usage du dollar est restée très limitée du moins jusqu'aux sanctions internationales prises en 2022 contre la Russie et qui devront faire leur preuve.

Mais si l'interdépendance armée n'est toujours pas clairement maîtrisée par les États, c'est aussi peut-être parce qu'elle n'est pas maîtrisable.

L'évolution récente montre que les États ne pourront vraiment batailler pour le contrôle des réseaux qu'après être parvenus eux-mêmes à les contrôler. L'approche réaliste de l'interdépendance armée ne surestime-t-elle pas le pouvoir des États par rapport à celui des entreprises et des organisations privées, maîtres d'œuvre de ces réseaux ?