

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

2ème épreuve d'admissibilité

ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve d'économie consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier, à partir d'une mise en situation au sein d'une administration, l'aptitude du candidat à formuler un diagnostic économique s'appuyant sur les données statistiques figurant dans le dossier et, le cas échéant, sur des calculs simples, et à proposer des orientations argumentées de politique publique. Cette note d'analyse et de propositions suppose, outre des connaissances en microéconomie et macroéconomie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchaînements économiques, à faire le lien entre les outils de l'économiste et les problèmes économiques et à construire des propositions de politiques publiques.

La mise en situation comporte un contexte, un commanditaire, une motivation de la commande et une formulation de la question ou des questions auxquelles la note doit répondre de manière précise, sans emprunter la forme d'une dissertation. Le candidat doit appréhender la problématique au regard des concepts et outils économiques, analyser les propositions figurant éventuellement dans le dossier et les compléter au besoin par des recommandations élaborées à partir de ses connaissances et réflexions personnelles. Les propositions doivent mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables. La dimension historique, la dimension comparative et les enjeux européens doivent apparaître chaque fois que nécessaire. Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

SUJET

Dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19, Monsieur le Président de la République a annoncé le 31 mars 2020 « notre priorité, aujourd'hui, c'est de produire davantage en France ».

Vous êtes chef(fe) de bureau au sein de la Direction Générale du Trésor, dans le Service des Politiques Publiques, et il vous est demandé de présenter lors de la prochaine réunion interne une note sur la ré-industrialisation.

A partir de ces documents et en mobilisant vos propres connaissances théoriques et pratiques sur cette question, vous dresserez un constat sur les limites, déjà connues et nouvelles, du commerce international mises en évidence par la crise sanitaire puis vous formulerez des préconisations pour trouver un nouvel équilibre entre la politique commerciale et les enjeux sanitaires et de développement durable.

	Documents joints	Pages
1.	« Quelle voie pour une économie soutenable ? », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr , 2020	1 à 6
2.	« Mieux investir pour la France », rapport annuel sur l'état de la France, Patricia Blancard et Françoise Vilain, avis du CESE, www.lecese.fr , juin 2018 (extraits)	7 et 8
3.	« Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ? », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr , 2020	9 à 14
4.	« Vers une ré-industrialisation heureuse ? – Courrier des maires », Hugo Soutra, www.courrierdesmaires.fr , 2020	15 et 16
5.	« Politique industrielle : que fait l'Union européenne ? », synthèse du 11 mars 2020, Vincent Lequeux et Barthélémy Gaillard, www.touteurope.eu	17 à 20

Liste des sigles :

ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
BM :	Banque mondiale
BPI :	Banque publique d'investissement
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CNAM :	Conservatoire national des arts et métiers
COP :	Conférence des parties
CSP+ :	Catégories socioprofessionnelles supérieures comprenant les chefs d'entreprise, les professions libérales, les professions à plus fort revenu du secteur privé (cadres, ingénieurs, chercheurs, etc.) ainsi que l'ensemble des fonctionnaires de catégorie A.
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT :	Organisation internationale du travail
OMC :	Organisation mondiale du commerce
OMS :	Organisation mondiale de la santé
PIA :	Programme des investissements d'avenir
PIB :	Produit intérieur brut
PME :	Petites et moyennes entreprises
R&D :	Recherche et développement
RSE :	Responsabilité sociétale des entreprises
UE :	Union européenne

« Quelle voie pour une économie soutenable ? », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr, 2020

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

I. La crise n'a pas de précédent**Dans son origine et les mécanismes à l'œuvre**

La crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19 est fondamentalement différente des crises économiques de 2008 ou 1929. Ces deux dernières étaient des crises financières qui se sont étendues à l'économie réelle, résultats du déroulement de cycles endogènes au système économique ; la crise actuelle constitue un ralentissement de l'économie réelle provoqué par un facteur *a priori* extérieur au système économique. Elle est caractérisée par l'arrêt des trois déterminants fondamentaux de l'activité économique : la production (les chaînes de valeurs mondiales ralentissent ou sont interrompues), la consommation (en raison du confinement des populations) et l'investissement (en raison de l'incertitude et de l'arrêt des productions), et cela pour une durée encore incertaine. En ce sens elle se rapproche d'une économie de guerre, mais elle n'y est pas identique puisqu'elle n'engendre pas autant de destructions. Elle n'est pas non plus comparable aux épisodes de grandes épidémies comme la grippe espagnole, dans la mesure où les flux internationaux de personnes sont désormais tels que cette pandémie s'est répandue très rapidement sur la quasi-totalité de la planète. Cette combinaison de blocages simultanés à l'échelle mondiale est inédite.

Dans sa dynamique et son ampleur

Aussi, le choc est beaucoup plus rapide que celui des crises financières de 2007-2009 ou de 1929 puisqu'au cours de ces dernières, les ralentissements économiques se sont réalisés progressivement au fil des réactions en chaîne successives¹ tandis que pour celle-ci le ralentissement est directement provoqué par l'arrêt brutal d'une grande part de l'activité. La violence du choc est d'autant plus forte que cette mise à l'arrêt forcée s'est généralisée très rapidement à travers le monde².

Alors que pour les crises précédentes l'effondrement des marchés, les crédits gelés, les faillites massives, la contraction du PIB et l'escalade du taux de chômage, se sont étalés sur plusieurs trimestres au moins, la crise actuelle a, en quelques semaines, généré une récession au niveau mondial d'une ampleur qui est probablement inégalée.

Les estimations actuelles prévoient au deuxième trimestre 2020 une baisse ponctuelle du PIB de l'ordre de 30 % dans la zone euro, soit une baisse comparable à la chute du commerce et de la production industrielle entre 1929 et 1932³. L'OCDE estimait en mars que chaque mois de confinement entraînerait une perte de 2 points de pourcentage dans la croissance du PIB annuel⁴. Plus récemment l'Insee estime cette perte à 3 points de PIB par mois de confinement pour la France⁵. Le gouvernement français a révisé le 15 avril sa prévision de croissance 2020 à - 8 %, qui inclut l'impact d'un déconfinement progressif⁶.

Selon l'agence Bloomberg⁷, la crise actuelle pourrait coûter au niveau mondial 2 700 milliards de dollars, ce qui équivaut à 3 points de PIB annuel.

La résorption de la crise en sera-t-elle pour autant plus compliquée que pour les crises précédentes ?

L'ampleur et la rapidité de cette crise ne présagent toutefois pas nécessairement de la difficulté à en sortir. De nombreux facteurs de risques et d'éléments favorables jouent dans des sens opposés et rendent tout pronostic particulièrement hasardeux.

D'un côté le fait que le blocage soit lié à un facteur *a priori* extérieur à la sphère économique peut laisser penser que l'économie pourrait repartir très vite une fois le problème sanitaire réglé, d'autant que la crise financière de 2008 a conduit à renforcer un certain nombre de filets de sécurité et à flexibiliser certains moyens d'intervention (au niveau notamment du Mécanisme européen de stabilité et de la Banque centrale européenne).

De l'autre, cet arrêt pourrait laisser des cicatrices plus ou moins profondes selon sa durée et la nature des mesures qui auront été mises en place : dans le secteur privé, les multiples problèmes de trésorerie perdureront au-delà de la période de confinement, et se transformeront pour certaines entreprises en problèmes de solvabilité, les impacts pouvant être très différents selon les branches d'activité (tourisme, construction, agroalimentaire...) ; la crise pourrait révéler la surévaluation de certains actifs ; enfin le contexte des taux d'intérêts déjà faibles et les niveaux de dépenses publiques contraignent fortement les marges de manœuvre des puissances publiques pour agir.

II. La gestion conjoncturelle de la crise appelle à des mesures multiples, rapides, de grande ampleur et coordonnées

L'une des leçons des précédentes crises qui s'appliquent à la crise actuelle est que, dans de telles situations, il faut agir vite et de manière coordonnée. Un certain nombre d'actions ont été mises en œuvre rapidement ; pour autant, à quelques exceptions près, la coopération ne semble pas avoir été le maître mot de la gestion de crise au niveau mondial.

Au-delà du « *America First* »* du Président Trump souvent mis en avant, les actions ont jusqu'à présent largement consisté en des décisions individuelles d'ampleurs variées.

De façon légitime, **les différents gouvernements ont dans un premier temps privilégié des mesures massives et non nécessairement ciblées de soutien aux ménages (la demande) et aux entreprises (l'offre)**, en particulier en termes de trésorerie et d'activité partielle, une partie de ces mesures étant directement prises en charge par des stabilisateurs contra-cycliques déjà en place dans certains pays⁸. Le principal objectif à court terme étant de limiter le plus possible les faillites d'entreprises et les licenciements massifs pouvant générer une perte irréversible de capacités de production et de compétences. **Certaines initiatives notables de coordination ont toutefois été prises au niveau communautaire :**

- Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, a proposé formellement de recourir à la « **clause de suspension générale** », imaginée en 2011 mais jamais utilisée. Elle permet aux États de déroger temporairement au Pacte de stabilité et de croissance. Cette suspension est donc une première depuis son instauration ;
- **Le PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program) de la Banque centrale européenne (BCE)** promet 750 Md d'euros de rachat de dettes d'État et d'entreprises. Ce plan s'inscrit dans le programme d'assouplissement quantitatif (« quantitative easing ») initié en 2015, avec de nouvelles avancées : le PEPP englobe les emprunts d'État grec, jusqu'alors non-éligibles aux achats de la BCE, et écarte également temporairement l'obligation d'acheter des titres de chaque pays de la Zone euro en proportion des parts respectives au capital de la BCE (la clé de capital), ainsi que la limite maximale de détention de dette d'État (33 %) ;

* note du jury : l'Amérique d'abord

- L'accord du 9 avril entre les ministres des finances de l'Eurogroupe, entériné par le Conseil européen le 23 avril, arrêtant trois modalités pour un total de plus de 500 milliards d'euros :
 - **Une ligne de crédit de 240 milliards d'euros à des taux d'intérêts faibles** ouverte par le Mécanisme européen de stabilité (MES) **à tous les États de l'Eurogroupe** pour faire face aux dépenses liées à la pandémie (ces possibilités d'emprunt seront limitées à 2 % du PIB par pays et impliqueront une supervision européenne) ;
 - **Un fonds de garantie de 200 milliards d'euros destinés aux PME** géré par la Banque européenne d'investissement ;
 - **Un fonds de 100 milliards pour soutenir le chômage partiel** au sein de la zone euro.

Toutefois cela ne sera pas suffisant non seulement pour compenser les dommages à court terme mais surtout pour gérer les besoins de financement de l'après-crise. S'il est impératif de limiter la casse pendant la période de confinement il sera ensuite nécessaire de prolonger le soutien à l'offre et peut-être plus encore à la demande pour assurer le redémarrage de l'économie. C'est ce qui a poussé les chefs d'Etat de l'Union européenne d'agréer le 23 avril un plan de relance massif dont la définition précise doit encore faire l'objet d'une proposition par la Commission européenne. En outre de nombreux États ont d'ores et déjà annoncé des plans de montants parfois considérables.

Au-delà des montants à mettre sur la table pour compenser les pertes, ces plans de relance doivent tenir compte d'un certain nombre de risques systémiques contraignant fortement les mesures de relance qui pourront être mises en place.

III. Un choc a priori externe qui met en avant de nombreuses défaillances systémiques

Cette crise, qui agit aussi comme un choc des consciences⁹, a mis en lumière de multiples problèmes de résilience que le système économique actuel génère pour lui-même mais aussi et surtout en matière de santé, de sécurité, de souveraineté¹⁰, d'inégalités ou d'écologie.

La difficulté de la plupart des pays à faire face à cette pandémie a mis sur le devant de la scène la question de **l'arbitrage entre l'efficacité économique de court terme et le principe de précaution**. Si en théorie ces deux dimensions devraient s'articuler, en pratique la recherche d'efficacité économique ne tient que trop rarement compte des risques associés. L'allongement des chaînes de valeurs au niveau international¹¹ ou la gestion à flux tendus permettent très certainement des gains de productivité lorsque l'économie suit son rythme de croisière. Certes certaines dépenses de services publics peuvent paraître superflues lorsque tout va bien (surtout quand tout va bien pendant longtemps), mais cela tient-il toujours lorsque les risques sont pris en compte ? Pris individuellement un extincteur a peu de chance de servir, en revanche chaque jour un extincteur est utilisé. Cela veut-il dire qu'il faille des extincteurs dans toutes les pièces de chaque maison ? Probablement pas, mais il serait peu rationnel de n'en installer nulle part.

La dépendance nationale aux importations d'équipements et produits médicaux provenant parfois d'un seul pays n'est pas la seule à avoir été mise en lumière par la crise : la plupart des technologies numériques qu'il a été nécessaire de déployer pour assurer autant que possible la continuité de l'activité proviennent entièrement de pays étrangers et non européens (...). Or si l'on peut imaginer rapatrier sur le territoire certaines activités dans un délai raisonnable, rattraper un tel retard sur des technologies de ce type paraît plus hasardeux.

La crise a exacerbé certaines inégalités entre territoires au sein d'un pays (elle s'observe directement par une surmortalité dans certains territoires défavorisés dans les zones denses) et entre les individus (sur les aspects sanitaires mais aussi sur les possibilités de travail à domicile qui sont plus importantes pour les CSP+, sur l'éducation, etc (...)).

Si à court terme il peut être légitime de considérer cette crise comme un choc exogène à la sphère économique, cela ne doit pas occulter le fait qu'à long terme ce type de crise relève bien de défaillances systémiques : le système économique et social tel qu'il fonctionne aujourd'hui, notamment à travers

son impact sur l'écosystème, augmente la probabilité de ces événements et leur vitesse de propagation¹². Au-delà du simple fait que la mondialisation des échanges des biens et des personnes rend fulgurante la propagation de tels virus à travers le monde, **les activités humaines ont un impact important sur le réchauffement climatique et la perte de biodiversité qui sont susceptibles d'engendrer des épisodes épidémiques sérieux (...)**. En outre de nombreux travaux mettent en avant le fait que l'approche des limites physiques de la planète¹³¹⁴ augmente les risques de crises de natures très variées. L'activité économique est encore trop dépendante de l'extraction de ressources, responsable de la moitié des émissions globales de gaz à effet de serre et de plus de 90 % de l'effondrement de la biodiversité et du stress hydrique¹⁵.

Répondre à ces enjeux nécessite des investissements considérables or **l'état parfois critique des finances publiques ainsi que les déséquilibres entre pays** vont être largement aggravés par la crise. Les premiers soutiens indispensables décrits plus haut vont indubitablement affecter la situation budgétaire et d'endettement des pays et fragiliser encore davantage les pays les plus endettés. Le coût de ces mesures et le risque associé seront d'autant plus élevés que, pour être efficaces, elles doivent être de grande ampleur et, pour éviter tout risque de rechute, elles doivent aussi s'inscrire dans une certaine durée.

L'appel à la relance de l'économie ne saurait donc faire fi des multiples insoutenabilités du modèle économique actuel. Dans ce contexte, il est indispensable de faire jouer autant que possible les synergies potentielles entre les mesures d'urgence et les mesures structurelles et *a fortiori* **d'éviter à tout prix les antagonismes d'objectifs** : nous ne pouvons plus nous permettre un plan de relance qui financerait les énergies fossiles, les activités à l'origine des pertes en biodiversité ou qui accroîtrait les déséquilibres individuels et territoriaux. Les objectifs de relance doivent tenir compte de l'impératif de la neutralité carbone en 2050, des objectifs de zéro artificialisation nette des sols et de lutte contre les inégalités. La relance économique qui a fait suite à la Grande récession (2008) n'en a pas suffisamment tenu compte, il est nécessaire aujourd'hui d'en faire des priorités¹⁶.

IV. Comment mettre en cohérence les mesures de relance conjoncturelles avec les objectifs de moyen-terme ?

En définitive, malgré les mesures de soutien à l'activité, le confinement laissera des traces, tant chez les ménages que chez les entreprises, qui rendront nécessaire un plan de relance, lequel devra :

- être annoncé tôt pour cadrer les anticipations ;
- garder un volet important de flexibilité pour tenir compte de l'incertitude spécifique à cette sortie de crise : (i) sur les comportements de consommation des ménages (ii) sur les contraintes d'offre qui affecteront encore certains secteurs (iii) sur l'évolution sanitaire dans le reste du monde ;
- éviter les vieilles recettes et être conçu pour *favoriser* l'atteinte de nos objectifs de moyen et long terme.

Cela soulève de nombreuses questions sur les outils à utiliser, sur la nature des mesures à mettre en œuvre et sur l'échelon de gouvernance de ces mesures pour gérer la crise et préparer l'avenir en transformant le système économique vers un modèle soutenable¹⁷ :

- **Les politiques industrielles et les politiques d'innovation** doivent-elle être renforcées et peuvent-elle être davantage orientées vers les besoins fondamentaux de la société (santé, environnement, souveraineté stratégique, etc.) ? Faut-il pour cela davantage soutenir l'innovation par la demande publique plutôt que par des subventions généralisées¹⁸ ? Cela peut-il être mieux coordonné à l'échelle communautaire ?

- Les activités économiques n'ont pas réussi à réduire suffisamment leur contenu énergétique. **Est-il possible de découpler davantage croissance et consommation de ressource et d'énergie ? Comment un plan de relance peut-il y contribuer ?**
- De nombreux rendez-vous clés qui devaient avoir lieu en 2020 pour le climat (COP26) ou la biodiversité (La 15e conférence des parties à la convention sur diversité biologique) notamment, sont reportés en 2021, des chantiers du Green Deal (*pacte vert*) sont mis en suspens... **Comment s'assurer que la nécessité de « relancer » l'économie ne conduise pas à retarder les engagements nationaux et internationaux en faveur de l'environnement ?**
- **De façon plus ciblée comment s'assurer que les mesures de relance ne ralentissent pas l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁹ ?** Faut-il conditionner les aides au respect d'objectifs de réduction des émissions ? Faut-il accompagner ces mesures d'une trajectoire garantie de prix du carbone ? Faut-il directement diriger les soutiens financiers publics vers les investissements bas-carbone ?
 - S'agissant de l'automobile, on comprend bien qu'il faudrait éviter des aides sur l'ensemble des automobiles, incluant les automobiles à moteur thermique, mais comment éviter que des contreparties exigeantes imposées aux constructeurs français ne détériorent leur compétitivité par rapport à leurs concurrents qui ne se verraient pas imposer les mêmes contreparties ? Cela ne peut-il se faire qu'à minima à l'échelle de l'Union européenne ? En l'absence de consensus au niveau communautaire faut-il pour autant y renoncer ? Le même type de raisonnement s'applique au transport aérien.
 - Pour la relance de la construction, il serait préférable de favoriser l'accélération des rénovations thermiques, plutôt que de renforcer des allègements fiscaux favorisant la construction sur des terres non encore artificialisées. Mais comment faire concrètement, alors que déjà avant la crise, les objectifs de rénovation thermique n'étaient pas atteints ? Ne faut-il pas aussi saisir l'opportunité pour accélérer la rénovation des bâtiments publics ?
 - Quels outils mettre en place pour orienter les politiques publiques dans leurs multiples dimensions ? **Quels indicateurs doit-on développer et utiliser et comment faire en sorte qu'ils guident concrètement les investissements et les politiques publiques aux niveaux national et communautaire notamment²⁰ ?**
- **Faut-il réguler la finance pour concentrer son activité sur les objectifs collectivement retenus** et par quels moyens ?
- **Comment s'assurer que la charge de la gestion de crise soit équitablement répartie ?²¹** Faut-il mettre en place des impôts exceptionnels, sur les hauts revenus et hauts patrimoines ou sur la lutte contre l'évasion fiscale, comme cela a été fait en Allemagne post-45 en mettant en place un impôt progressif sur le patrimoine pour éponger ses dettes issues de la Seconde guerre mondiale ? De façon plus générale, comment articuler la relance économique aux objectifs de réduction des inégalités ?
- Au niveau européen, la discussion autour de l'accord de l'Eurogroupe, en particulier sur la question de la mutualisation des dettes, a remis en avant la fracture et les tensions entre les pays du Nord et ceux du sud de l'Europe, qui avaient émergé en 2010 pendant la crise grecque. Certes le Conseil européen a validé le 23 avril le principe d'un futur fonds de relance mais il reste à la Commission européenne de formuler des propositions sur sa mise en œuvre précise²². **Quel degré de mutualisation des dettes est envisageable au niveau européen ?** Sous quelle forme ? Le rôle de la communauté européenne en cas de crise peut-il se limiter à prêter à taux faibles ?

- **Le débat jusqu'à présent tabou, portant sur la monétisation des politiques budgétaires, a ressurgi ces derniers mois.** Cette monétisation des politiques budgétaires, soit par le rachat puis l'annulation des dettes publiques, soit par le versement par la banque centrale d'une somme d'argent directement aux ménages²³, permettrait de ne pas faire porter le poids de la crise sur les dettes publiques mais n'est pas sans risque²⁴. Est-ce une voie à explorer ?

¹ Voir par exemple E. Gerschel, A. Martinez, I. Mejean « Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationales : le cas du coronavirus », IPP.

² Voir par exemple D. Strauss Kahn, « L'être, l'avoir et le pouvoir dans la crise », Politique internationale.

³ Voir Daniel Cohen, cité dans https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/25/coronavirus-lespectre-du-krach-de-2008-voire-de-1929_6034349_3234.html.

⁴ L'OCDE fait le point sur les perspectives de l'économie mondiale lors du sommet du G20.

⁵ Voir les notes de conjoncture de l'Insee.

⁶ Direction générale du Trésor, « Programme de stabilité 2020 ».

⁷ <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-coronavirus-pandemic-global-economic-risk/>.

⁸ Les différences d'instruments contra-cycliques déjà en place dans les différents pays rendent difficile la comparaison des degrés d'intervention réels. Voir Pisani et Cohen-Setton « Crisis Response Packages: A Tale of Two Countries », PIIE (à paraître).

⁹ Voir par exemple Robert Boyer : Coronavirus : « Cette crise inédite adresse un redoutable avertissement aux économistes ».

¹⁰ En particulier la garantie d'une capacité d'autonomie sur certains biens et services stratégiques.

¹¹ Si tant est que celles-ci sont bien associées à de réels avantages comparatifs et non simplement à des écarts de coût du travail en lien avec des conditions sociales dégradées

¹² Voir par exemple sur mondialisation et réduction des inégalités, « Relocaliser n'est plus une option mais une condition de survie de nos systèmes économiques et sociaux ».

¹³ Rockström et al., (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity".

¹⁴ CGDD, 2019, "L'environnement en France en 2019".

¹⁵ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>, ou encore OCDE (2019), Global Resources Outlook.

¹⁶ Voir notamment l'alerte des citoyens réunis au sein de la Convention citoyenne pour le climat.

¹⁷ Voir par exemple Répondre aux chocs économiques du Coronavirus, une conversation avec Laurence Boone.

¹⁸ En s'appuyant par exemple sur le modèle du rôle que la DARPA a pu jouer aux Etats-Unis dans le développement du secteur numérique plutôt que sur des aides de type crédit impôt recherche.

¹⁹ En particulier dans les secteurs des transports, de la construction ou de l'industrie, alors même que les difficultés économiques de ces secteurs conduiront leurs représentants à plaider pour une relance massive et non ciblée. Voir dernier rapport du HCC.

²⁰ Voir par exemple Le questionnement de Branko Milanovic sur les indicateurs de relance, et les travailleurs à cibler en particulier.

²¹ Voir par exemple Landais, Saez et Zucman sur la nécessité d'un impôt sur le patrimoine pour sortir de la crise.

²² Voir par exemple Un appel d'économistes à renouveler les instruments européens.

²³ Jézabel Couppey-Soubeyran, 2020, Un « drone » monétaire » pour remettre la politique monétaire au service de tous, 2020, Institut Veblen.

²⁴ Sur la différence entre les politiques menées actuellement par les banques centrales, et la monétisation des dettes publiques, voir par exemple O. Blanchard, J. Pisani-Ferry, « Monetisation : do not panic », VOX CEPR Policy Port

« Mieux investir pour la France », rapport annuel sur l'état de la France, Patricia Blancard et Françoise Vilain, avis du CESE, *www.lecese.fr*, 2018 (extraits)

[...]

IV - QUELLE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENTS ?

A - Définir une nouvelle stratégie industrielle

Le CESE constate la poursuite d'une désindustrialisation de l'économie française (à la différence de l'Allemagne) et le repli de l'emploi industriel, avec dans le même temps, une compétitivité et un déficit extérieur dégradés.³⁰

Dans ces conditions, notre appareil productif doit nécessairement évoluer pour mieux intégrer les ruptures et les mutations à venir. Une approche extensive englobant les biens mais aussi les services associés, paraît à cet égard indispensable (maintenance, contrôle qualité, services financiers, etc.).

L'industrie française dispose cependant de solides atouts pour avancer : des domaines d'excellence reconnus, une capacité d'innovation et d'exportation, une dynamique territoriale, etc. De nombreuses avancées doivent toutefois encore être menées pour permettre le développement des entreprises et de l'emploi. Transformer notre appareil productif est donc indispensable. Le grand plan d'investissement du gouvernement, s'il a le mérite de mieux identifier les domaines sur lesquels il faut faire porter les efforts, ne constitue pas une véritable stratégie industrielle.

Certains facteurs, pointés d'ailleurs par Jean-Hervé Lorenzi, pèsent négativement sur l'investissement productif :

- une moindre appétence pour le risque, les épargnantes et épargnants privilégiant les placements sécurisés comme les assurances vie ;
- la financiarisation croissante de l'économie, avec les investissements financiers ou spéculatifs qui ont pris le pas sur les investissements productifs dont la rentabilité est jugée insuffisante pour certains acteurs et actrices des marchés financiers.

Si de multiples raisons de cette désindustrialisation peuvent être évoquées (inadéquation des compétences, insuffisance des dépenses de R&D et de formation, faible robotisation, insuffisance de la montée en gamme, etc.)³¹, la principale tient, selon Jean-Hervé Lorenzi, au fait que l'intérêt pour le système industriel n'a pas été suffisamment porté par les pouvoirs publics, comme l'illustre l'abandon d'un ministère de l'industrie. Il propose donc de le recréer et de mettre en œuvre une véritable politique industrielle adossée à des investissements productifs massifs. C'est à ce prix qu'on pourra stopper la dérive de notre commerce extérieur.

Parmi les nombreuses initiatives engagées pour tenter d'enrayer la désindustrialisation, la mise en place des pôles de compétitivité en 2005 a eu des effets de levier positifs bien que variables sur la R&D comme le souligne France stratégie dans son évaluation de 2017³².

³⁰ Avis du CESE, « Industrie : un moteur de croissance et d'avenir », présenté par Marie-Claire Cailletaud au nom de la section des activités économiques, mars 2018.

³¹ Audition de Nasser Mansouri Giulani, ancien membre du CESE, rapporteur d'un avis sur « Dynamiser l'investissement productif en France » en 2008.

³² Haïthem Ben Hassine et Claude Mathieu - « Évaluation de la politique des pôles de compétitivité : la fin d'une malédiction » - France stratégie – Février 2017.

Le CESE relève néanmoins un saupoudrage des moyens affectés aux pôles et le besoin d'une meilleure sélectivité des projets ³³. Il regrette également la faible mise en cohérence des politiques des pôles de compétitivité et du PIA.

Pour le CESE, la stratégie industrielle doit être co-construite par l'État, les entreprises et les partenaires sociaux, et soutenue par l'ensemble de la société. Il suggère de développer un environnement favorable à l'investissement productif (tant matériel qu'immatériel), rentable et efficace, porteur d'emplois, autant au travers de garanties de l'État que par des mesures orientant les crédits bancaires et l'épargne ou par la fiscalité. Cette stratégie doit s'appuyer sur un investissement significatif en R&D. La gouvernance des futurs projets industriels devra être partagée et portée au plus haut niveau de l'État. Le CESE préconise une meilleure articulation entre la politique des pôles de compétitivité et le nouveau grand plan d'investissement afin de concentrer les efforts sur les pôles les plus favorables aux écosystèmes territoriaux. La stratégie française doit aussi s'inscrire dans le cadre d'une politique industrielle européenne.

B - Renforcer les investissements dans la transition écologique

La détermination des investissements publics et privés nécessaires à la transition écologique dépend de l'ambition que l'on se donne. Malgré les nombreuses initiatives destinées à limiter le réchauffement climatique et développer les énergies renouvelables, les moyens consacrés ne semblent pas à la hauteur des enjeux et le pilotage national apparaît perfectible.

La réussite de la transition énergétique nécessite pour le CESE un financement massif³⁴. Au-delà même de son impact positif sur un climat mondial en sérieux danger de réchauffement excessif, l'investissement dans la transition énergétique est un des plus efficaces et rentables que les pouvoirs publics puissent engager en France (comme dans la plupart des pays européens). Les gains attendus en termes économiques, sociaux et environnementaux permettront de couvrir à terme, les coûts correspondants.

Pour le CESE, ces investissements devraient se faire avec l'appui de grands investissements européens, destinés notamment à soutenir les territoires. L'objectif étant de développer des réseaux européens en matière de transport à faibles émissions de carbone, les énergies propres, les communications mais aussi les technologies et les productions industrielles correspondantes, ainsi que la rénovation thermique des bâtiments, la coopération européenne en matière de recherche et développement. Ces actions doivent être cohérentes avec une vision européenne favorisant un développement équilibré de l'ensemble des régions et la formation des travailleuses et des travailleurs pour assurer un avenir professionnel à toutes et tous.

Pour le CESE, la prise en compte de l'efficacité énergétique et climatique, l'évaluation des dispositifs existants (comme les Certificats d'économie d'énergie - CEE) et l'anticipation des compétences et des métiers, apparaissent prioritaires. Il faut donc changer de paradigme et réaliser des investissements publics et privés substantiels pour améliorer l'efficacité énergétique dans les domaines des bâtiments, des transports, du déploiement des énergies renouvelables, sans occulter la raréfaction des ressources, la biodiversité et les risques environnementaux tout en évitant l'excès de réglementation. L'effort doit également porter sur la réduction de nos importations de biens manufacturés, notamment en facilitant les économies circulaire et de fonctionnalité pouvant y participer.

³³ Avis du CESE, « *Quelle politique pour les pôles de compétitivités* » présenté par Frédéric GRIVOT au nom de la section des activités économiques, octobre 2017.

³⁴ Avis du CESE, « *Comment accélérer la transition énergétique* » présenté par Guillaume Duval et Madeleine Charru, au nom de la section de l'environnement, le 28 février 2018.

« **Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?** », France Stratégie, www.strategie.gouv.fr, 2020

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

Les constats dans la crise

La crise sanitaire et ses conséquences, qu'on peut à ce jour seulement entr'apercevoir, **ont mis en lumière de nombreuses vulnérabilités issues de l'interdépendance internationale et les limites à la souveraineté des États dans certains secteurs**. Ces fragilités, perçues comme réservées jusqu'alors aux pays en développement, sont intensifiées par la rapidité de la propagation du virus. Elles tirent parti des dynamiques de globalisation qui contractent le temps et l'espace¹ : en facilitant les flux de personnes et de marchandises, les capacités de contrôle et de maîtrise des effets de la pandémie ont été rendues d'autant plus limitées.

En Europe, la prise de conscience de ces fragilités s'est essentiellement focalisée sur les pénuries (de masques de protection, de blouses, de matériel respiratoire, de médicaments², etc.). La crise révèle en effet l'absence de stocks stratégiques, l'impossibilité d'acquérir rapidement les biens manquants auprès des fournisseurs habituels, l'incapacité du tissu industriel national à répondre immédiatement à la demande, l'insuffisance de la solidarité européenne, voire la concurrence entre pays alliés.

Outre le manque d'autonomie des États, **la crise a en effet souligné les limites de la coopération internationale**. Au-delà des exemples les plus marquants, comme l'opacité relative des informations venues de la Chine quant au démarrage de l'épidémie ou les tentatives américaines de s'arroger l'exclusivité des recherches sur les projets de traitement, la solidarité internationale a insuffisamment joué, en dehors de quelques initiatives comme la prise en charge de malades français dans des hôpitaux allemands, autrichiens, luxembourgeois ou suisses. Parallèlement, la façon dont se traduiront concrètement les annonces faites au sujet de la dette des pays les moins développés³ permettra aussi de se faire une idée plus précise de la réalité des intentions internationales en la matière. Les notions de "pays alliés" et d'"alliances" sont réinterrogées par cette crise : elle met en évidence les limites du multilatéralisme qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, gouvernait les relations internationales.

La mondialisation devient ainsi l'accusé à la fois idéal et justifié. En tant que vecteur de propagation de l'épidémie mais aussi de fragmentation des chaînes de valeur, la mondialisation a révélé voire accentué nos vulnérabilités et révélé **les interdépendances de nos systèmes susceptibles de peser sur notre souveraineté. Quels enseignements en tirer pour l'avenir ?**

Cette crise interroge avec une acuité nouvelle, les arbitrages à effectuer entre les différentes échelles auxquelles les politiques publiques doivent être pensées, afin de répondre aux enjeux, entre autres, de souveraineté, aussi bien alimentaire que numérique (...). **Dans le même temps, elle met aussi en exergue la nécessité de renforcer la coopération européenne et internationale**, dans la mesure où la lutte contre cette pandémie, qui fait fi des frontières étatiques, nécessite et nécessitera

des réponses européennes et internationales, par exemple sur la recherche médicale, ou sur notre rapport au vivant (...).

Il paraît en effet important de correctement identifier nos vulnérabilités, sanitaires ou autres, à différentes échelles, et d'anticiper celles en devenir. Repenser nos priorités en fonction de nos besoins permettrait ainsi de limiter nos dépendances stratégiques, et d'organiser notre capacité à surmonter les fragilités, par une redéfinition du principe de précaution dans un contexte européen et international renouvelé. Une telle démarche devrait donc viser à renforcer la souveraineté des États tout en créant de nouvelles solidarités internationales.

Autonomie, sécurité et souveraineté à l'heure d'une refonte de la pensée des interdépendances

Faut-il démondialiser ?

La crise sanitaire remet profondément en cause les fondements actuels de la mondialisation. Elle vient pondérer les bénéfiques socio-économiques de la mondialisation, y compris pour les acteurs économiques privés, qui vont désormais réévaluer les risques liés aux chaînes de valeur intégrées, ce qui pourrait accentuer la décélération de l'intégration économique mondiale qui a commencé depuis plusieurs années.

Souvent annoncée, la crise de 2008 n'a pas initié de démondialisation. Ni la fragmentation et l'étalement de la chaîne de valeur, ni l'organisation en flux tendus n'ont reculé en 10 ans.

Certains annoncent que réduire les échanges permettrait de regagner en autonomie, de réindustrialiser certains pays développés, de limiter les pollutions, etc. À l'inverse, d'autres avancent que la baisse des émissions de gaz à effet de serre ne serait pas garantie car elle dépend des procédés de production utilisés et qu'elle aurait des effets secondaires comme la réorganisation des marchés avec des pertes d'emplois à la clé⁴, etc. De plus, si c'est bien l'hyper-globalisation qui a fait de l'épidémie une pandémie, elle peut aussi faire partie des réponses à apporter : selon Pascal Lamy, la mondialisation du marché permettrait de lisser les effets de la crise sanitaire, par exemple dans le domaine alimentaire. Par ailleurs, plutôt que le repli sur une production nationale, la diversification des sources internationales d'approvisionnement peut être un moyen, avancé par certains, de réduire nos dépendances et donc nos fragilités.

Dans ce cadre, quel peut être l'avenir de la mondialisation ? De l'ordre international ? Des relations européennes ?

Si une certaine démondialisation est souhaitable, dans quel cadre peut-elle s'effectuer ?

La gouvernance de la mondialisation doit s'accorder avec les souhaits des citoyens des différents pays. D'après le sondage Odoxa-Confluence réalisé le 8-9 avril, 92 % des Français souhaiteraient ainsi « relocaliser la production industrielle ». Ce questionnement amène à considérer ce qui relève de la souveraineté et des secteurs stratégiques et de ce qui peut être confié à d'autres pour reprendre les mots du Président de la République⁵. **Les problématiques d'approvisionnement de matériel invitent les États à repenser voire à renforcer leur souveraineté dans différents secteurs.** Au-delà des profits, chacun sait désormais ce qu'il en coûte de confier à des chaînes d'approvisionnement étirées à travers le monde et opérant en « juste-à-temps », c'est-à-dire sans stocks, le soin de fournir en urgence les milliards de masques, de tests et de médicaments dont dépend la vie des malades, des soignants mais également des autres travailleurs essentiels en temps de crise, notamment les caissiers et les professionnels de l'action sociale.

Il ne faudrait cependant pas occulter le risque lié à la dépendance à un petit nombre de sites de production sur le territoire national dont la continuité de la production pourrait être altérée par une catastrophe naturelle ou autre. C'est pourquoi la diversification des sources d'approvisionnement, à échelle internationale et sur le territoire national, peut être vue par certains comme une voie plus soutenable.

La sécurité alimentaire (...) est à ce titre une question stratégique et de souveraineté cruciale, dans un contexte de réchauffement climatique et de perte de biodiversité qui pèseront de plus en plus sur la disponibilité des ressources en énergie, en eau et nutriments. Comment (ré)organiser la souveraineté alimentaire en limitant l'impact environnemental de la production agricole, notamment du fait de l'importation de produits destinés à l'alimentation du bétail ? Comment concilier sécurité alimentaire, accessibilité à tous d'une alimentation de qualité et revenus décents pour ceux qui la produisent ? (...).

Le secteur énergétique (production d'éoliennes, de panneaux solaires photovoltaïques ou de centrales nucléaires) **ou encore les outils numériques (...)**, qui contribuent à la résistance de nos sociétés au choc actuel, **sollicitent de nombreuses matières premières métalliques qui ne sont pas produites en France⁶ ou en Europe**. Elles n'y sont ni extraites, ce qui incidemment épargne notre territoire des colossaux dommages environnementaux locaux liés au processus⁷, ni raffinées. Il paraîtrait donc nécessaire d'assurer une sécurité des approvisionnements de ces ressources ou des produits finis, essentiels à la réalisation de la transition énergétique. Car si jusqu'à maintenant, les rares tensions se sont limitées au champ commercial⁸, la raréfaction de ces ressources, exigeant toujours davantage d'énergie pour être produites, pourrait contraindre la sécurité énergétique de pays comme la France ou ses partenaires européens. Car **les ressources métalliques sont la nouvelle géopolitique de l'énergie**. Leur disponibilité est tout autant sinon plus problématique que ne l'est le pétrole ou le gaz, et la crise du covid pourrait amener à pondérer différemment ces questions. Faut-il craindre un éventuel pic « everything* », moment où la disponibilité des ressources ne pourra pas suivre l'augmentation de la consommation mondiale et les besoins énergétiques croissants ? Que faire face aux rachats de technologies, de savoir-faire et d'usines qui peuvent être délocalisés ? En ces circonstances, comment les régions et les collectivités locales peuvent s'organiser pour être dans une démarche d'anticipation et de précaution, intégrant la possible pénurie de ressources nécessaires pour la décarbonation de nos économies ?

Ces questions de souveraineté relèvent également d'enjeux démocratiques. Si la mondialisation, telle qu'elle a été bâtie par les institutions supranationales type OMC, a pu être critiquée pour des questions de légitimité démocratique (certains reprochent l'opacité des négociations commerciales et le fait qu'elles empièteraient sur la souveraineté des États), **la réponse apportée à ses crises passe par une plus étroite association des citoyens** à ces enjeux de souveraineté, par exemple sur la détermination des secteurs les plus stratégiques, et au sein de ces secteurs, des produits pour lesquels la sécurité des approvisionnements doit être garantie. Comment évaluer la pertinence de la relocalisation par rapport à d'autres options possibles, telles que la diversification des approvisionnements, voire la (re-)constitution de stocks stratégiques ? L'ensemble de la chaîne de valeur devrait-il être concerné par cette relocalisation ? Une relocalisation pourrait se traduire par une moindre efficacité du processus productif, et donc par des gains de productivité plus faibles, et une perte de compétitivité vis-à-vis des entreprises qui continueraient à fonctionner sur des chaînes de valeur mondialisées. Il pourrait ainsi être préférable, du point de vue économique, que la relocalisation soit ciblée sur quelques secteurs ou produits, en particulier ceux pour lesquels il serait évalué que les gains associés à la « souveraineté économique » l'emportent sur les pertes d'efficacité. Mais comment quantifier ces gains à la « souveraineté économique » ? Pour quels produits ou quels secteurs ? Comment y intégrer les coûts ou les gains autres qu'économiques ? Quel processus mettre

* Note du jury : total

en oeuvre pour arriver à une liste de secteurs / produits prioritaires dans l'objectif de relocalisation ? De façon générale, faut-il repenser les modalités de prise de décision politique relative à l'activité économique ?

Quels effets sur les autres échelles infranationales en termes de politiques publiques ?

La question de la démondialisation interroge par ricochets les autres échelles, aussi bien nationale, que locale. La démondialisation pourrait en effet engendrer des phénomènes de relocalisation qui impactent directement les territoires. Comment organiser cette relocalisation ? Comment transformer les territoires pour y répondre ? Dans cette perspective, il semble intéressant de développer une stratégie d'implantation territoriale des outils de production qui limite les consommations de ressources, en particulier rares, mais aussi les déplacements des personnes et des marchandises, en particulier si ces déplacements émettent beaucoup de gaz à effet de serre.

Une relocalisation au niveau des territoires devrait se faire en lien avec leur écosystème et intégrer en même temps l'enjeu de leur autonomie territoriale : elle pourra par exemple s'inspirer des travaux de plus en plus nombreux sur les « biorégions »⁹.

Comment réorienter les filières, à l'échelle européenne, nationale ou locale ? Comment adapter les offres de formation aux filières industrielles ou de service qui se (re)développeront en France ? Comment s'assurer qu'il y a une transmission des savoir-faire, notamment entre générations ? Quelle politique de recherche, pour quel type d'innovations, souhaitons-nous par rapport à l'autonomie et à l'interdépendance désirées ou acceptées ? Quel partage de compétences et quelles coordinations entre le local, le régional, le national et le supranational au regard des besoins croissants de décisions décentralisées mais de coordination renforcée, en particulier au regard des besoins d'autosuffisance alimentaire, énergétique et sanitaire ? Quelle répartition des compétences et des moyens entre les différentes échelles ? Comment s'assurer de la cohérence des mesures entre les différents niveaux de décisions ?

Quelle gouvernance européenne et mondiale ?

La diffusion asynchrone du virus constitue un défi de taille : crise sanitaire mondiale, les réponses nationales sont indispensables mais insuffisantes et les États ont par conséquent plus qu'intérêt à coopérer afin de lutter contre cette pandémie et sortir de cette crise. **Ainsi, au-delà de la préservation des intérêts nationaux, les interdépendances créées par le développement des sociétés thermo-industrielles et encouragées par la construction européenne et l'ordre international sont aussi l'occasion de renforcer la résilience de nos États en s'interrogeant sur la coopération, la refonte des organisations internationales et sur la place du droit.**

Réinventer la coopération ?

L'Union européenne est accusée par certains d'avoir fait preuve d'une insuffisante capacité à coordonner les États membres face aux défis sanitaires ou en ne pouvant pas s'opposer aux initiatives malheureuses de certains États comme la Hongrie. D'autres soulignent au contraire la rapidité d'action de la Banque centrale européenne, qui a déployé un plan de rachat d'actifs à grande échelle, et de la Commission européenne, qui a suspendu les règles budgétaires, et la capacité des dirigeants européens à se mettre d'accord sur l'utilisation inconditionnelle du mécanisme européen de solidarité (MES). **La crise soulève donc de nombreux questionnements quant à l'avenir de l'Union européenne, ses politiques et règles et à la capacité de coordination de ses États membres dans un contexte nouveau. Le projet européen doit-il être entièrement repensé à l'aune des constats qui pourront être tirés de la crise ?** Si oui, sur quels fondements ?

Un test important sera la capacité de l'Union européenne à maintenir des objectifs environnementaux ambitieux, alors que de plus en plus de voix se font entendre pour privilégier la relance économique, en mettant en opposition économie et environnement.

Gestion de risques systémiques à l'échelle mondiale : quelle place pour les organisations internationales ?

La crise sanitaire met en lumière le rôle des organisations internationales (OI) dans la prévention et la gestion de crise, dans la mesure où elles permettent d'établir un cadre international à même de répondre à des enjeux systémiques et globaux. Ces enjeux, notamment sanitaires, liés à la lutte contre changement climatique ou à la perte de biodiversité, nécessitent une réponse internationale.

Les OI telles qu'elles fonctionnent actuellement sont-elles à même de répondre à ces enjeux ? Doit-on réformer le fonctionnement de l'ONU, de ses agences spécialisées (OMC, OIT, OMS, etc.), et des autres OI (OCDE, BM, etc.) ? Dans quelle(s) direction(s) ? Comment revoir leur gouvernance (notamment droit de veto et représentation équilibrée de tous les États) ? Comment la France peut-elle contribuer à faire émerger une nouvelle gouvernance mondiale et accompagner cette remondialisation (des institutions, pas des échanges) ?

Comment rendre leurs décisions plus efficaces c'est-à-dire à la fois plus agiles et contraignantes ? Organisées en silo, comment faire évoluer ces OI pour qu'elles soient en capacité d'intégrer les enjeux systémiques qui nous font face ? **Car la gouvernance internationale semble chaotique**, et pas à la mesure de la mobilité des biens, de services, des capitaux et des personnes. Même les intérêts économiques ne sont pas épargnés avec une Organisation mondiale du commerce dans l'impasse depuis plusieurs décennies¹⁰.

Comment surmonter et dépasser les interdépendances révélées par la crise, sans oublier que certaines interdépendances peuvent être vertueuses ? Quelle place pour l'autonomie et la solidarité ? Sont-elles antinomiques ? Le manque de solidarité pourra-t-il être compensé par une harmonisation des règles de précaution sans remettre en cause le commerce international ?

La temporalité dans laquelle les réponses internationales à des enjeux globaux doit s'inscrire est également à interroger, dans la mesure où les fenêtres de possibilités se réduisent avec le temps, notamment dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et la perte de biodiversité.

Quelle place pour le droit ?

Le droit européen et international dont le rôle est essentiel dans l'organisation des rapports entre États, en particulier pour tenter de gérer les communs mondiaux comme la biodiversité, le climat ou l'eau, peut être amené à évoluer pour faire face aux enjeux de notre siècle.

À l'heure de la crise sanitaire, des défis environnementaux et de la remise en cause de la mondialisation, **l'évolution du droit européen et international en vigueur actuellement se pose dans des termes nouveaux**. Le droit européen et international, en particulier le droit du commerce, doit-il faire l'objet d'une mise à niveau ou d'un changement de paradigme au regard des enjeux sanitaires et environnementaux ? Des clauses de suspension des avantages commerciaux doivent-elles être par exemple systématiquement prévues, ou renforcées lorsqu'elles existent, en cas de non-respect des engagements internationaux en matière climatique, environnementale, sociale, sanitaire ?

Plus fondamentalement, **cette crise nous interroge sur la hiérarchisation des différents types de droit**. Peut-on placer les différents droits – droit de la concurrence, droit du travail, droit de l'environnement, etc. – au même niveau d'importance ? Le droit de la concurrence peut-il avoir les mêmes prérogatives que les droits sociaux ou environnementaux ? **L'enjeu de la hiérarchisation se**

pose également en fonction des échelles considérées : comment faire concorder les droits nationaux, européens et internationaux ? Quelle hiérarchisation des normes ?

En outre, **l'application du droit international, souvent non contraignant, et des engagements attendus peut être repensée** pour les rendre effectifs. Quelles mesures pour veiller à l'application des décisions ? Quelle(s) évolution(s) de la juridiction européenne et internationale ? Quelle place pour la RSE ? La *soft law** ?

Des interrogations renouvelées, concernant par exemple l'évolution du principe de précaution en France¹¹ ou encore le rôle de la population dans l'évolution du droit¹², **et des pistes prometteuses**, entre autres au sujet du droit du vivant, de plus en plus nombreuses, ne sont pas spécifiques à la crise que nous vivons, mais sont autant d'éléments à prendre en compte dans le réexamen de notre modèle de développement.

* Note du jury : règles de droit non obligatoires

¹ Michel Lussault, Le Monde du virus – une performance géographique, AOC, 14 avril 2020.

² En 2017, 35 % des matières utilisées en France pour la fabrication de médicaments provenaient de trois pays : l'Inde, la Chine et les États-Unis. Rapport du Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques, Direction Générale des Entreprises, Ministère de l'Économie et des finances, 2017.

³ Lors de son allocution télévisée du 13 avril 2020, le Président de la République s'est prononcé pour une annulation de la dette des pays africains.

⁴ L'extension des chaînes de valeurs et les flux tendus à échelle mondiale auraient permis le développement de certains pays émergents. Ils seraient donc les premières victimes d'une déglobalisation.

⁵ Extrait du discours du 12 mars : « *Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main* ».

⁶ Exceptions faites de l'or en Guyane et du nickel en Nouvelle-Calédonie pour les productions significatives.

⁷ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>.

⁸ Voir le conflit avec la Chine sur les taxes et quotas d'exportations portant sur certaines substances métalliques dont les terres rares.

⁹ Les biorégions sont des régions qui se définissent par des limites naturelles au sein desquelles l'émergence d'une communauté y serait plus propice.

¹⁰ On peut ajouter à cette impasse le récent refus américain de nommer deux nouveaux juges amenés à siéger dans l'Organe de règlements des différends. La paralysie de cet organe d'appel fait suite aux critiques américaines : il émettrait des jugements qui violeraient la souveraineté nationale des États-Unis.

¹¹ C. Huglo, Simplification du droit de l'environnement au regard des droits supérieurs et... de l'affaire Lubrizol, Revue mensuelle du Juriclasseur – énergie, environnement, infrastructures, - n°11 – Novembre 2019.

¹² C. Lepage, Déclaration universelle des droits de l'Humanité. Cette déclaration a été signée par de nombreux acteurs internationaux (organisations non-gouvernementales, municipalités, universités, cabinets d'avocats, entreprises, etc.).

« Vers une ré-industrialisation heureuse ? – Courrier des maires », Hugo Soutra, www.courrierdesmaires.fr, 2020

La mise à l'arrêt forcée de "l'usine du monde" en Chine et ses effets anesthésiants en Europe donnent de l'écho aux partisans de la démondialisation et d'une ré-industrialisation de la France. Ce discours, véhiculé par certains patrons et responsables politiques - nationaux comme locaux - bien avant la propagation du Coronavirus dans notre pays est progressivement redevenue audible. Gare, toutefois, à ne pas s'emballer : cette ré-industrialisation n'est plus forcément un vœu pieu, mais l'histoire reste belle et bien encore à écrire en la matière.

Que peut encore le politique face à l'économie ? Rembobinons : considérée comme un atout de la puissance nationale durant l'âge d'or gaullo-pompidolien, l'industrie française fut condamnée en quelques années sur l'autel de la mondialisation. A peine converties à l'idéologie d'un pays sans usines et du tout-tertiaire fin 1970-début 1980, nos élites constatèrent, impuissantes, l'effondrement des industries manufacturières, du textile ou de la sidérurgie. Autant de secteurs, qui venaient de recruter une main-d'œuvre immigrée peu qualifiée, qui n'ont pas résisté à la flambée des prix du pétrole et de la baisse simultanée des droits de douanes.

Après les délocalisations vers « l'usine du monde », en Asie, certains savoir-faire ont été perdus à tout jamais. De Roubaix à Carmaux en passant par La-Seyne-sur-Mer ou Uckange, des centaines de milliers d'emplois ont été supprimés. En parallèle des défaillances d'entreprises qui se sont multipliées, nombre de communes populaires ont alors été entraînées dans un cercle vicieux, voyant leur nombre d'habitants décroître et les cafés, restaurants ou commerces de proximité tirer progressivement le rideau.

Le retour du « Made in France* »

Quelques bassins d'emploi sinistrés ont, certes, su se réinventer depuis. Mais la plupart en sont encore, comme Mulhouse, à tenter tant bien que mal de sortir de la nasse. Une chose est sûre : les répercussions socioculturelles et électorales de cette désindustrialisation se font encore ressentir dans de nombreux endroits partout en France, tout comme ses stigmates restent visibles ici ou là.

Depuis la crise financière mondiale de 2008, les décideurs questionnant ouvertement les bienfaits économiques, sociaux et politiques de l'industrie se firent toutefois de moins en moins nombreux. Des états généraux de l'industrie en 2009 aux multiples événements organisés par l'Assemblée des intercommunalités (ADCF) et Régions de France un peu partout dans l'Hexagone ces dernières années, en passant par la création d'un ministère du Redressement productif en 2012, l'idée du « made in France » redevint audible, mois après mois.

* Note du jury : fabriqué en France

Accélérer le mouvement par le bas

Surfant sur un solde de créations d'emplois industriels à nouveau positif, l'exécutif Macron-Philippe et leur secrétaire d'Etat Agnès Pannier-Runacher ont inauguré, fin 2018, une nouvelle méthode de travail complètement décentralisée. Fini l'époque des stratégies de filière, des pôles de compétitivité et des macro-plans décrétés par Bercy ! Les collectivités sont aux manettes de « Territoires d'industrie ». Objectif : « enlever les petits grains de sable qui freinent les projets de reconquête industrielle », précise le coordinateur du programme, Guillaume Basset.

S'il est encore trop tôt pour dresser ne serait-ce qu'un bilan d'étape, l'hypothèse de la réindustrialisation ne semble plus forcément être un vœu pieux. Alors que la conjoncture liée à la crise du Coronavirus a remis cette idée sur le devant de la scène, élus régionaux et intercommunaux soignent leur environnement territorial et peaufinent leurs stratégies, spécifiques selon les atouts et problèmes des différents bassins de vie, pour tenter de relancer l'industrie par le bas.

Du potentiel (et des défis) pour réveiller l'industrie française

Bien sûr, la France ne dispose pas d'une compétitivité-coût suffisante pour renouer avec son histoire d'antan ni pour recréer une industrie de gros volume fortement consommatrice de main-d'oeuvre. Mais, sous réserve que les collectivités retardataires se réveillent, que les industriels jouent le jeu, que les préfets et les opérateurs de l'Etat (Banque des territoires, BPI, Pôle emploi, Action Logement, Ademe, Cnam) concrétisent leurs engagements, bref que personne ne triche et que tous les différents acteurs se relèvent les manches pour entrer – enfin! – dans le dur du sujet, Territoires d'industrie pourrait bien parvenir à dépasser le stade du simple affichage politique.

Reste, pour cela, à écrire un « récit commun » et mettre ce projet de ré-industrialisation de la France « au service d'un projet de société » pour convaincre l'ensemble de la population, estime toutefois la consultante-chercheuse en géopolitique, Anaïs Voy-Gillis.

« **Politique industrielle : que fait l'Union européenne ?** », synthèse du 11 mars 2020,
Vincent Lequeux et Barthélémy Gaillard, www.toutteleurope.eu

Le secteur industriel, qui représente aujourd'hui un quart du PIB européen, fait face à une concurrence mondiale de plus en plus importante. L'Union européenne cherche à favoriser son développement en finançant des projets et en édictant un certain nombre de règles.

En valeur, l'industrie européenne ne cesse de croître, faiblement mais régulièrement. L'Union européenne est ainsi aujourd'hui **la deuxième puissance industrielle du monde**.

Le continent peut s'appuyer sur de nombreuses entreprises d'envergure, notamment dans les secteurs de la chimie/pharmacie et de l'agroalimentaire en France ou de l'automobile, de la chimie et de la construction mécanique en Allemagne. Volkswagen, Daimler, Siemens, Bayer ou encore ThyssenKrupp sont des références mondiales. L'Italie est quant à elle marquée par une prédominance du textile, de l'agroalimentaire et de l'automobile, tandis qu'en Pologne, l'extraction minière, la sidérurgie et la chimie font partie des branches les plus importantes.

En comparaison du secteur des services toutefois, **le poids de l'industrie se réduit** peu à peu. C'est le cas depuis plusieurs décennies, en Europe comme dans la plupart des pays occidentaux à l'exception notable de l'Allemagne. Dans l'Union européenne, il est passé de **27,8 % à 24,8 % du PIB** européen entre 2000 et 2019 (secteur de la construction inclus). Une tendance comparable est observée aux Etats-Unis, où cette part s'est réduite de 23 à 18 % entre 1997 et 2017. La Chine et la Russie n'y échappent pas, même si l'industrie y représente encore respectivement 41 et 32 % du PIB en 2018.

D'un Etat membre à l'autre de l'UE, **l'importance du secteur industriel** varie également. Dans trois pays - l'Irlande, la République tchèque et la Slovaquie – il représente plus de 30 % du PIB. Sa part est en revanche inférieure à 20 % du PIB dans neuf autres Etats membres, dont la Belgique, le Portugal, les Pays-Bas et la France. L'industrie est par ailleurs **le premier employeur dans plusieurs pays de l'Est**. Même si à l'échelle européenne, elle génère moins de 22 % des emplois aujourd'hui contre plus de 27 % vingt ans plus tôt.

Le rôle de l'Union européenne

La politique industrielle relève essentiellement de la compétence des Etats membres. La Communauté européenne a toutefois **dès les années 1950** limité les pratiques d'intervention publique (aides d'Etat) au sein du marché unique, de manière à favoriser la concurrence entre Etats. Avec le renforcement de la compétition mondiale dans les années 1980, la politique industrielle est devenue un enjeu européen croissant.

Le traité de Maastricht de 1992 en a fait une **compétence d'appui de l'Union européenne**. Celle-ci peut ainsi intervenir "*pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des pays*" en la matière, à condition que ses actes juridiques ne nécessitent pas d'harmonisation de la législation des Etats.

Depuis, la politique industrielle européenne s'est axée sur la création de conditions favorables à la compétitivité des entreprises du secteur. Ses objectifs, définis dans l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont ainsi :

- d'accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels
- d'encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, et notamment des petites et moyennes entreprises
- d'encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises
- de favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

Une politique horizontale

Les compétences de l'Union en la matière étant limitées, sa politique industrielle est essentiellement horizontale : elle vise à **favoriser l'environnement économique global du secteur**. La prise en compte de l'industrie est ainsi *profondément intégrée dans d'autres politiques de l'Union telles que celles liées au commerce, au marché intérieur, à la recherche et à l'innovation, à l'emploi, à la protection de l'environnement et à la santé publique*", explique le site du Parlement européen. Ces dix dernières années, la politique industrielle européenne s'est déclinée à travers plusieurs orientations et plans transversaux.

Parmi les objectifs globaux définis en 2010 (stratégie Europe 2020), l'Union européenne s'est notamment donné pour but de "*collaborer étroitement avec les protagonistes des différents secteurs*" et "*créer un cadre propice à l'émergence d'une politique industrielle moderne*", afin de "*soutenir la compétitivité*", d'"*encourager l'esprit d'entreprise*", ou encore d'"*aider les entreprises à se préparer*" et à "*tirer profit*" des défis de la mondialisation et du changement climatique.

Parmi les **nombreuses mesures** prises depuis dix ans figurent, pêle-mêle, la simplification des formalités administratives et de la bureaucratie pour les petites et moyennes entreprises (Small Business Act), la définition de règles communes sur les exportations issues de l'industrie de la défense, plusieurs plans visant à accroître l'efficacité énergétique des bâtiments ou encore un programme d'économie circulaire destiné à favoriser le recyclage et à allonger le cycle de vie des produits.

Pour mieux protéger son industrie et faire face aux pratiques de concurrence déloyale des pays tiers comme la Chine, l'Union européenne agit notamment en matière **commerciale**. Elle a ainsi mis en place des instruments de défense commerciale et opéré, en 2017-2018, la "*première grande révision de la législation anti-dumping et anti-subsidies de l'Union depuis 1995*", selon la Commission.

Concurrence déloyale : comment l'Union européenne se défend-elle face aux pays tiers ?

Un mécanisme européen pour surveiller les investissements directs (IDE) en provenance des pays tiers est également entré en vigueur en avril 2019. Basé sur l'échange d'informations entre les Etats membres, il doit permettre, à l'automne 2020 au plus tard, de mieux **protéger les intérêts stratégiques** de l'Union en évitant, notamment, le **rachat** de fleurons européens par des entreprises publiques étrangères.

Au Conseil européen de mars 2019, les travaux ont également été "*relancés*" sur l'instauration d'un instrument de **réciprocité en matière d'ouverture des marchés publics**. Dès 2012, la Commission européenne avait proposé un tel outil permettant de restreindre l'accès des entreprises étrangères aux marchés publics européens s'il n'y avait pas de réciprocité. Mais l'Allemagne et des Etats membres parmi les plus libéraux, craignant un glissement protectionniste, s'y étaient opposés.

La Commission a annoncé qu'elle adopterait d'ici à la "*mi-2020 un livre blanc qui se penchera sur les effets de distorsion causés par les subventions étrangères au sein du marché unique et abordera la question de l'accès aux entreprises étrangères aux marchés publics de l'UE.*" Dans le même esprit, elle doit dévoiler un "*plan d'action en matière de propriété intellectuelle*" pour "*préserver la souveraineté technologique européenne*".

Aux élections européennes de mai 2019, certaines forces politiques, notamment le centre-gauche européen et les partis écologistes, ont aussi plaidé pour l'instauration d'une **taxe carbone** aux frontières, visant à renchérir les produits en provenance de pays qui ne respectent pas les mêmes règles environnementales que les Européens. Dès sa prise de fonction à la présidence de la Commission en décembre 2019, Ursula von der Leyen a affiché son soutien à cette mesure, défendue de longue date par la France.

Un soutien financier

Mais l'Union européenne participe également au financement de projets industriels. La politique de cohésion, qui soutient des projets variés sur l'ensemble du territoire européen, en est le premier ressort. Sur la période 2014–2020, 65 milliards d'euros ont ainsi été exclusivement **dédiés aux PME**, notamment dans le secteur industriel. La **recherche** et l'**innovation** bénéficient également d'un important programme, Horizon 2020, tandis que les réseaux transeuropéens de **transport**, d'**énergie** et de **télécommunication** sont soutenus par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Sur la période 2021-2027, la Commission européenne propose d'investir 100 milliards dans la recherche et l'innovation, dont 52 milliards alloués aux "*problématiques mondiales et à la compétitivité industrielle*". Dans le cadre du Pacte vert, elle ambitionne également de financer, à hauteur de 7,5 milliards d'euros, la **transition énergétique** des pays comme la Pologne ou de régions qui consomment beaucoup d'énergies fossiles comme en Allemagne.

Comment l'UE compte mobiliser 1000 milliards d'euros en 10 ans pour le Pacte vert européen

En 2015, le plan d'investissement pour l'Europe (dit **plan Juncker**) a été mis en œuvre pour relancer l'investissement en Europe. Celui-ci a permis d'injecter **500 milliards** d'euros dans l'économie réelle en cinq ans, aussi bien sur de grands projets d'infrastructures qu'auprès des PME.

Le plan Juncker

Toutefois, qu'il vienne de l'Union européenne ou de chacun des Etats membres, ce soutien aux industries est extrêmement encadré. Ainsi, l'une des politiques européennes ayant le plus fort impact sur l'industrie est **celle de la concurrence**. Elle vise à favoriser le développement d'une multitude d'acteurs, en contrôlant et en empêchant les ententes, les abus de positions

dominantes, les monopoles, les concentrations et les aides d'Etat. Et elle limite donc fortement la marge de manœuvre des Etats en matière de politique industrielle.

La concurrence dans l'Union européenne

Au début de l'année 2019, la commissaire européenne chargée de la concurrence Margrethe Vestager a par exemple bloqué le projet de fusion **entre Alstom et Siemens**, qui risquait selon elle d'aboutir à un abus de **position dominante** contraire au droit européen. A travers cette fusion, ces grandes entreprises ferroviaires française et allemande espéraient mieux rivaliser avec les géants asiatiques ou américains.

La décision de la Commission a été vivement **critiquée par la France**, historiquement attachée à la notion de politique industrielle. Selon le gouvernement français, les règles actuellement en vigueur empêcheraient l'émergence de "*champions européens*", suffisamment puissants pour peser à l'échelle mondiale. Des règles que la nouvelle présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a prévu de revoir, dans l'espoir de "*trouver un nouvel équilibre entre ouverture et protection*".

Cette révision est en effet l'un des grands chantiers que **Thierry Breton** compte ouvrir, comme il l'a annoncé au moment de dévoiler sa stratégie industrielle le 10 mars. Le commissaire au Marché Intérieur aimerait infléchir le droit de la concurrence pour favoriser les entreprises européennes face à la concurrence étrangère. Pour ce faire, il faudrait selon lui **rééquilibrer les priorités de l'Union européenne** en la matière, largement tournées vers l'intérêt du consommateur à travers la baisse des prix et l'innovation.

La concurrence dans l'Union européenne

Le Français souhaite ainsi favoriser l'émergence d'une vingtaine d'"*écosystèmes industriels*" rassemblant des entreprises de taille variées dans un même secteur comme l'automobile ou l'aéronautique. Un terme qu'il préfère à celui de "*champions européens*" utilisé jusqu'ici. Ces projets restent toutefois à l'état d'ébauche pour le moment. Le 10 mars, la Commission s'est contentée d'annoncer la mise en place d'un "*forum industriel*" en septembre, qui réunira des représentants de l'industrie, PME, chercheurs et partenaires sociaux, pour définir les écosystèmes en question.

Elle a également confirmé qu'elle étudiait une **réforme du droit de la concurrence** en cas de fusion de deux entreprises, analyse *Le Monde*, sans donner plus de précisions. Car sa collègue chargée de la concurrence, ainsi qu'un certain nombre d'Etats membres, parmi les plus libéraux et les plus petits, ne voient pas nécessairement cette perspective d'un bon œil.

L'exécutif a également annoncé vouloir favoriser l'émergence de nouveaux "*projets importants d'intérêt commun européen*". Cette disposition permet aux Etats membres de bénéficier de plus de flexibilité en matière d'aides d'Etat dans des secteurs bien précis. Plusieurs Etats membres l'ont ainsi déjà utilisée en vue de créer une filière européenne de batteries pour les voitures électriques. Le prochain grand projet sera dédié à l'hydrogène propre, avant que trois autres ne suivent sur les clouds industriels* et les plates-formes, les industries à bas carbone et les matières premières.

[...]

* Le cloud industriel est un environnement virtuel qui permet à des sociétés d'échanger des données sensibles en toute sécurité.