

« LA FABRIQUE DE LA SOUVERAINETÉ »

de Sébastien SORIANO

Allary Éditions
Septembre 2026

**« ÉCONOMIE DU DÉSORDRE MONDIAL ;
COMMENT LA GÉOPOLITIQUE A TOUT CHANGÉ »**

de Jean TIROLE et Karine VAN DER STRAETEN

Albin Michel / PUF
Septembre 2026

La question de la souveraineté a été au cœur de notre précédente présentation d'ouvrage, en l'occurrence celui de Sylvain Kahn sur « L'Europe, un État qui s'ignore ». Elle est tellement d'actualité que les deux ouvrages que nous présentons maintenant, qui viennent tous deux de paraître en ce début septembre 2026, la prennent eux-aussi comme thématique centrale. D'ailleurs, tous deux ont été présentés le 20 septembre sur France 5 lors de l'émission « C Politique » dont le thème était : « La France a-t-elle encore son destin entre les mains ? ».

Le livre de Sébastien Soriano est un livre engagé parce il est celui à la fois d'un intellectuel et d'un acteur désireux de faire des propositions innovantes dans le souci de répondre aux difficultés que rencontrent la France et l'Europe dans le monde actuel. On rencontre le même souci dans l'ouvrage de Jean Tirole et Karine Van der Straeten, lequel est tout logiquement un livre avant tout d'enseignants-chercheurs. Notons que si les analyses des deux ouvrages s'intéressent à la France et à l'Europe, c'est à la France surtout dans celui de Sébastien Soriano et à l'Europe surtout dans celui de Jean Tirole et Karine Van der Straeten.

Présentation des ouvrages par leurs éditeurs :

• Présentation de l'ouvrage de Sébastien Soriano :

« Armement, numérique, médicaments, énergie... : pour nombre de nos approvisionnements essentiels, la France et l'Europe sont aujourd'hui à la merci des empires états-unien, chinois ou russe. Nous nous pensions autonomes. Depuis le Covid, la guerre en Ukraine et en Iran, nous nous découvrons dépendants. Le réveil est brutal.

Si nous voulons rester maîtres de notre destin, il nous faut regagner en souveraineté.

Cela suppose des capacités industrielles offrant, entre autres, une alternative aux Big Tech américaines ou aux conglomérats chinois. Pour les édifier, nous ne pourrions pas nous limiter aux outils qui n'ont pu enrayer notre déclassement. Subventionner ou réguler sera insuffisant. Ce livre explore de nouvelles façons de faire coopérer puissance publique, entreprises, utilisateurs et citoyens.

Il serait absurde et inefficace que cette fabrique de la souveraineté emprunte la voie de l'autoritarisme. Elle doit nous ressembler, faire résonner nos valeurs démocratiques et humanistes.

Voici comment redevenir souverain. Et rester nous-mêmes ».

• Présentation de l'ouvrage de Jean Tirole et de Karine Van der Straeten :

« En quelques années, le monde a connu une mutation profonde, qu'incarne aujourd'hui la politique de Donald Trump. La brutalisation diplomatique, l'insécurité géopolitique et les attaques contre le libre-échange ont rebattu les cartes d'un ordre anciennement fondé sur la coopération entre les pays. L'économie est désormais mobilisée comme un instrument de puissance, dans un contexte où domine la loi du plus fort.

Face à ces bouleversements, la France et l'Europe, qui accusent des retards stratégiques importants, courent le risque d'un déclassement technologique, économique et d'une dépendance accrue. Comment l'éviter ? Comment empêcher qu'elles deviennent de simples variables d'ajustement dans la rivalité entre les États-Unis et la Chine ? Dans cet essai, le prix Nobel d'économie Jean Tirole et Karine Van der Straeten livrent leur analyse de la situation et les solutions pour en sortir. Selon eux, la France et l'Europe ne sont pas condamnées au déclin, mais elles sont condamnées à faire des choix forts. C'est à ce prix qu'elles pourront préserver leur modèle économique, social et démocratique ».

• EXTRAITS DU LIVRE DE SÉBASTIEN SORIANO, « LA FABRIQUE DE LA SOUVERAINETÉ »

Le livre de Sébastien Soriano est non seulement bien écrit et donc agréable à lire mais aussi judicieusement structuré. Il comporte en effet trois parties : la première est consacrée au diagnostic, spécialement de nos dépendances en face des empires qui se partagent la planète, la seconde, centrale par définition, propose une stratégie originale pour « redevenir souverain » et la troisième fournit des exemples d'application de cette stratégie dans trois domaines importants, le numérique (n'oublions pas que Sébastien Soriano a été pendant plusieurs années le Président de l'ARCEP), l'écologie et l'industrie et les territoires (Sébastien Soriano est actuellement le Directeur général de l'IGN).

La 1^{ère} partie comporte deux chapitres.

Le premier de ces chapitres est consacré aux causes des dépendances de la France et de l'Europe. L'auteur rappelle à ce propos que France et Europe se sont internationalisées comme le montrent leurs taux d'ouverture, bons indicateurs du niveau de dépendance à la fois pour les importations, donc vis-à-vis de fournisseurs, et pour les exportations, donc vis-à-vis de clients, et qu'elles attirent beaucoup de capitaux étrangers, ce qui est la marque d'une bonne attractivité. Par contre, il est noté aussi l'insuffisante productivité et l'atonie de la croissance.

EXTRAIT :

« Autrement dit, nous ne pouvons nous en prendre qu'à nous-mêmes. L'Europe est loin d'être incapable. Elle a de solides atouts – compétences, stabilité institutionnelle, vaste marché, fortes positions sectorielles. Malgré tout, elle a comme cessé de se projeter, de prendre des risques, de croire en elle-même. Et les maux de la France sont logés à la même enseigne, avec des nuances certes – notre solde commercial est par exemple déficitaire alors que nous nous en tirons plutôt mieux dans l'innovation. Il est par conséquent impératif de regarder avec lucidité nos faiblesses propres, sans chercher à renvoyer nos problèmes à la responsabilité de tel ou tel envahisseur. Les frontières, le droit international, le droit commercial sont la résultante de rapports de force : plus nous serons solides, plus nous pèserons ».

Retenons une phrase dans cet extrait : “L'Europe est loin d'être incapable“. Nous retrouverons le mot « capable » en bonne place dans le deuxième livre ici présenté. À partir d'exemples concrets, la suite du chapitre liste les facteurs qui ont empêché – et qui empêchent toujours - la France d'exploiter complètement toutes ses capacités et qui ont même augmenté notre degré de dépendance. Le chapitre se termine par des chiffres très éloquentes sur la situation budgétaire catastrophique de la France. Penser ainsi à la contrainte que représente la situation de nos finances publiques était ici une absolue nécessité, tant cela conditionne notre force de frappe économique et notre crédibilité, mais il aurait été sans doute utile de rappeler aussi que la décision prise avec le Traité de Maastricht en 1992 pour la monnaie unique européenne était un acte décisif emportant un transfert de souveraineté majeur, aux conséquences incalculables, et par conséquent un facteur de dépendance de première importance. La monnaie n'est-elle pas un pilier irremplaçable de la souveraineté ?

Le second chapitre de la 1^{ère} partie tente de tirer « les leçons des empires », essentiellement des États-Unis et de la Chine.

EXTRAIT :

« Dans notre époque marquée par de grandes mutations, beaucoup reste encore à écrire. La technologie va plus vite que la capacité d'adaptation des travailleurs comme des régulations. Le changement climatique appelle des évolutions de nos modes de vie, d'alimentation, de transport, de production d'une telle ampleur qu'elles interrogent la capacité des structures étatiques et multilatérales traditionnelles à accompagner ce mouvement. La démographie est bousculée par le vieillissement des populations des pays les plus développés, ouvrant des options structurantes au regard de l'immigration et des solidarités intergénérationnelles. Ces chocs, par leur ampleur et leur caractère systémique, secouent les démocraties du Vieux Continent, qui peinent encore à dégager des voies claires et convaincantes. Car au-delà des choix à opérer, le récit même du progrès est remis en cause. Sans y chercher un modèle à imiter, il est utile d'observer comment Xi et Trump s'emploient chacun à leur manière et avec un certain succès, à projeter leur pays et leur peuple vers un futur désirable ».

L'intérêt de cet extrait est de faire un inventaire des trois grandes mutations qui, selon l'auteur, s'imposent au monde entier et auxquelles chaque pays - ou continent – doit s'adapter : la mutation technologique, la mutation climatique et la mutation démographique. En liaison avec le second livre présenté ici, on pourrait rajouter une quatrième mutation, tellement importante qu'elle semble surplomber les trois autres : la mutation géopolitique. Sébastien Soriano fait de ce chapitre un hymne au progrès, à la démocratie et aux valeurs que l'Europe est censée porter (ce qui impliquerait d'ailleurs selon moi que l'on craigne tout autant les dangers que représentent les forces d'extrême gauche que celles d'extrême droite ; en supposant de surcroît qu'il n'y a pas d'extrême centre...). Soulignons que la thématique des « valeurs françaises et européennes » est omniprésente dans le propos de Sébastien Soriano, avec plus de 25 passages) ; l'ouvrage de Jean Tirole et de Karine Van der Straeten y consacre une place également significative, en particulier dans la dernière partie.

La deuxième partie qui traite du « comment » redevenir souverain, comporte trois chapitres.

Mais il faut s'arrêter sur l'introduction de cette partie car son contenu est décisif pour la suite. Comme dans toute introduction qui se respecte, il faut définir les « termes du sujet ». Concernant la notion de souveraineté, l'auteur s'appuie sur l'étude, qui lui est entièrement consacrée, faite en septembre 2024 par le Conseil d'État. Est citée à cette occasion l'étude faite par le Conseil d'État en 2024. Il aurait pu reprendre telle quelle la définition proposée : c'est « la liberté pour un peuple de choisir son destin », et elle « se manifeste par la supériorité de sa Constitution » (au point que la Conseil d'État s'engage, en cas de conflit entre une norme européenne et la Constitution, de faire prévaloir la Constitution française). Mais surgit alors une contradiction entre l'analyse de notre Conseil d'État et la suite du propos de Sébastien Soriano. En effet, il oppose dans les lignes qui suivent la position de ceux qu'ils appellent les « souverainistes » et ceux qu'ils appellent les « européistes » ou les « fédéralistes » :

EXTRAIT :

« Pour les uns, qualifiés de “souverainistes”, le transfert de compétences au niveau européen, par exemple en matière de monnaie avec l'euro ou de commerce international comme récemment avec l'accord du Mercosur, signe une perte de souveraineté et un affaiblissement de l'État-nation.

Pour d'autres, parfois désignés par le terme d'« européistes » ou de « fédéralistes », c'est au contraire par l'alliance avec nos pairs que nous pourrions peser dans l'équation mondiale. Récemment est apparue la notion de “souveraineté européenne” selon laquelle la France, par effet de levier de l'union à vingt-sept, bénéficierait d'une influence sur les affaires du monde qui ne pourrait s'exercer dans la solitude de sa souveraineté strictement nationale. Cette souveraineté est plus diffuse : il ne s'agit plus seulement de savoir répondre à la question « qui décide ? », mais de choisir avec soin ses dépendances pour in fine rester en maîtrise relative et éviter une domination subie. Chaque nation est prise dans un jeu d'interdépendances et de coalitions, à la recherche d'une “autonomie stratégique” – expression souvent employée à Bruxelles. Il s'agit de savoir “comment peser” et “avec qui composer”. La souveraineté devient substantielle et donc relative, elle intègre une dimension géographique, économique, militaire, énergétique, technologique et s'insère dans le jeu des partenariats stratégiques et des organisations internationales.

C'est bien cette deuxième acception de la souveraineté, forgée à l'épreuve du réel, qui importe ici. En effet, si la France et l'Europe sont à la peine dans les secteurs clés que sont l'énergie, l'armement, le numérique, le spatial, l'acier, c'est le résultat des années de renoncements et d'atermoiements évoqués précédemment. Autrement dit, la souveraineté, c'est du concret – elle ne relève pas que de principes. Il ne sert à rien de réclamer le pouvoir de décider tout seul si l'on ne dispose pas des leviers tangibles pour mettre en œuvre ses décisions, si c'est pour être ballotté au gré du vent des empires et de la marée du monde.

Les souverainistes font fausse route car ils confondent souveraineté et fait du prince. Ils essaient de nous faire croire à une forme immanente de souveraineté, détachée des contraintes du réel, comme si l'on pouvait décider du destin d'une nation en faisant abstraction de tout ce qui l'entoure. Un psychanalyste parlerait d'un fantasme infantile de toute-puissance, en référence aux premiers âges de la vie, où l'on n'a pas encore rencontré les limites du réel. “Le réel, c'est quand on se cogne”, disait Lacan ».

Nous sommes donc prévenus, bien que le propos soit empreint d'une habile ambiguïté : le livre de Sébastien Soriano a concrètement pour but de fabriquer une souveraineté plutôt européenne, qui serait donc forcément diffuse et relative pour reprendre ses propres termes, souveraineté européenne « selon laquelle la France, par effet de levier de l'union à 27, bénéficierait d'une influence sur les affaires du monde qui ne pourrait s'exercer dans la solitude de sa souveraineté strictement nationale ». Cette phrase reprend mais seulement partiellement le point de vue du Conseil d'État quand il écrit qu'il faut « faire de l'Union européenne un levier de puissance ». Car il

écrit aussi : « Pour autant, le cadre européen fait peser sur les États membres des contraintes qui, bien qu'ayant été librement consenties, n'en sont pas moins mal admises, notamment en cas de divergences entre le niveau national (politique industrielle par exemple) et le niveau européen (politique de concurrence). La conséquence de ce paradoxe est une désaffection croissante à l'égard de l'Union européenne, alors même que se multiplient les attentes sur des problématiques comme la régulation du numérique ou la crise migratoire. La construction européenne permet à la France d'augmenter sa capacité à peser dans la compétition mondiale mais l'articulation entre la politique nationale et les engagements européens doit être améliorée. Cela passe notamment par un plus strict respect du principe de subsidiarité, l'introduction plus systématique de clauses bouclier dans les textes européens permettant de préserver le rôle de l'État en matière d'ordre public, de sécurité nationale et d'intégrité du territoire, ou encore le renforcement du dialogue des juges nationaux et européens pour garantir le respect des intérêts fondamentaux des États membres, mais aussi par une meilleure coordination entre les États membres et l'Union européenne ». La position du Conseil d'État souligne en creux le lien consubstantiel qui existe fatalement entre souveraineté et démocratie, ce lien portant le nom de Peuple. La question qui se pose alors est de savoir s'il existe un peuple européen : même si certains auteurs comme Martin Deleixhe estiment qu'il y a un écart irréductible entre la figuration politique du Peuple et sa réalité sociologique, il y a plutôt un consensus pour considérer qu'il n'y a pas de peuple européen et donc pas davantage de souveraineté européenne (d'ailleurs, c'est le Président Macron qui a déclaré lui-même « « Peut-on jusqu'à parler de souveraineté européenne, comme je l'ai fait moi-même ? C'est un terme qui est un peu excessif, je le reconnais, parce que s'il y avait une souveraineté européenne, il y aurait un pouvoir politique européen pleinement installé. Nous n'y sommes pas encore »). Dans la présentation du livre de Sylvain Kahn, j'aborde longuement cette question ; et, de plus, j'y développe le point de vue du Professeur Sergio Fabbrini selon lequel la construction européenne ne peut pas aller vers un « État fédéral » mais tout au plus vers une « union fédérale ».

Cela dit, le livre de Sébastien Soriano repose sur une conception de la souveraineté délibérément pragmatique : « la souveraineté, c'est du concret, elle ne relève pas que de principes. (...) Elle s'instaure plus qu'elle ne s'institue ». Dans le paragraphe qui suit, il fait une remarque utile pour préciser sa conception :

« Oui, il y a bien une capacité à agir qui doit être recouvrée, mais non, ce n'est pas forcément une "puissance" au sens de la propension à dominer. Ce qui est fragilisé et qui doit être réparé, c'est la possibilité d'accomplir le projet européen comme œuvre de paix, de connaissance, de justice, de prospérité, de tolérance. Et pour notre pays, il s'agit de porter cette ambition à notre échelle et avec notre identité, notre génie, nos valeurs françaises. Cela suppose de ne pas être dominé par les autres, mais sans nécessairement dominer quiconque. Toute la difficulté de l'instant, et sa part de beauté aussi, réside dans le caractère inédit, inexploré de la voie à emprunter ».

Le premier chapitre a pour titre : « Une souveraineté effective ».

Ce chapitre commence par l'histoire de la planification écologique, qui commence par de belles annonces et qui se termine par un échec cuisant en la mettant complètement à l'écart après l'avoir vidée de tout contenu. Non seulement l'auteur liste les causes de cet échec mais aussi et surtout il souligne ce qui est pour lui une insuffisance de cette expérience de planification :

« Pour que les changements s'opèrent sur le terrain, encore faut-il que chaque citoyen, chaque entreprise, chaque commune dispose de solutions à sa portée pour s'engager dans la transition. (...) [Sinon], c'est une planification de la tête mais sans les jambes. (...) L'écologie est à l'image de toutes les grandes mutations : elle suppose des solutions sur lesquelles les ménages et les entreprises puissent s'appuyer. Pour accompagner le grand âge, il faut des Ehpad. Pour sortir du Covid, il fallait des masques et des vaccins. Pour vivre nos expériences numériques, nous passons par Google, Amazon, Orange, TikTok et consorts. De la même manière, la transition écologique demande des véhicules électriques, des bornes de recharge, des centrales nucléaires, des fermes agroécologiques, des modes de production décarbonés pour l'industrie... ».

Autrement dit, la planification peut être utile, voire nécessaire (pensons au rôle essentiel qu'ont joué les plans quinquennaux autrefois), mais, pour que cette méthode réussisse encore faudrait-il que les agents de la vie économique et sociale « du bas » pourraient-on dire, se sentent impliqués et mobilisés. Cette mobilisation nécessite elle-même des « caps et des capacités » :

« Pour être souverain face aux grandes mutations, il faut à la fois un cap et des capacités. Le cap, c'est la direction que nous voulons emprunter pour porter notre identité, nos valeurs, nos mœurs dans le monde qui vient.

Que voulons-nous offrir à nos aînés pour leurs dernières années ? Quelles IA pour nos services publics ? Quels produits dans nos assiettes ? Quels aménagements dans les villes demain pour faire face au changement climatique ? Les capacités, ce sont les solutions qui permettent de répondre à ces attendus ».

Considérant sans doute que la planification a peu de chances de bénéficier des conditions nécessaires à son succès, Sébastien Soriano propose une nouvelle méthode qui fait toute l'originalité de son livre : celle des « arsenaux ». *« Pour redevenir souverain, il faut raisonner en termes d'“arsenal” plutôt que de planification. Le domaine de la défense nationale et en particulier celui de l'armement est en effet un domaine dans lequel la France a su maintenir sa souveraineté et qui peut nous inspirer. Cet exemple résulte de la combinaison de trois facteurs qui méritent d'être détaillés : une puissance publique forte, des champions industriels assumés et un modèle économique s'appuyant sur l'exportation. (...) Penser en termes d'arsenaux suppose d'aborder la souveraineté sous l'angle de l'opérativité. Si être souverain c'est pouvoir décider, il s'agit de mettre la focale sur la faisabilité pratique de la décision. Cette boussole, cette obsession edificatrice, doit guider la reconquête de souveraineté dans les domaines où elle a été affaiblie. Dans le vocabulaire militaire, l'arsenal n'est pas l'armement lui-même, mais l'ingénierie qui le conçoit et l'usine qui le fabrique. Disposer d'arsenaux, c'est être capable de produire en masse des solutions dans chaque domaine clé de notre souveraineté : un arsenal pour l'énergie, un pour le numérique, un autre pour la santé... Généraliser la notion d'arsenal au-delà du seul champ militaire appelle à désigner un ensemble de voies et moyens par lesquels nous nous organisons pour disposer de solutions maîtrisées, aptes à nous projeter vers un progrès choisi à une échelle industrielle ».*

Dans la présentation de sa « théorie et pratique » des arsenaux, Sébastien Soriano convoque avec raison deux grands auteurs : non seulement Colbert mais aussi Saint-Simon pour qui l'industrie est bien l'affaire de toute la société et pour qui la « société industrielle » - expression qu'il est le premier à utiliser - est capable de déployer une force formidable de production et d'innovation. Sébastien Soriano cite le principal ouvrage de Saint-Simon, « L'industrie ». On pourrait citer également son « Catéchisme des industriels » qui comprend sa fameuse parabole qui oppose les abeilles (industrielles) contre les frelons (oisifs). Notons qu'il y a un lien entre l'économie politique de Saint-Simon et le mercantilisme de Colbert.

Sébastien Soriano reconnaît qu'« il n'existe pas de méthode “clé en main” » pour créer des arsenaux.

« Toutefois, créer des arsenaux reste à notre portée, même sans chemin prédéfini. Cette démarche suppose de formuler une intention claire : celle de construire ou reconstruire les capacités nécessaires à la maîtrise de notre destin, et de tenir fermement sur cette intention. Cette dernière manque aujourd'hui et il nous faut la retrouver, comme nous avons su le faire dans plusieurs domaines ».

Suivent alors plusieurs exemples de mise en œuvre dans divers domaines, dont le premier est plutôt inattendu puisqu'il s'agit de celui de la culture. Le suivant est un domaine que connaît parfaitement l'auteur, celui de la fibre.

Ce chapitre se termine par deux recommandations fortes pour réussir l'élaboration d'arsenaux : d'abord, « édifier plutôt que contrôler », d'où une certaine mise en scène de l'opposition parmi l'élite des hauts fonctionnaires entre ceux qui sortent de l'INSP (nouvelle appellation de l'ex-ENA) et ceux qui sortent des grandes écoles d'ingénieurs, et ensuite, « soutenir des champions, pas des rentiers » :

EXTRAIT :

« Comment se fait-il que parfois nous avons réussi à établir un arsenal et d'autres fois non ? Le premier facteur de succès et d'échec tient à la manifestation ou non d'une claire obsession edificatrice, d'une ferme et tenace volonté – un peu à l'instar de Colbert qui, d'une logique concernant les impôts, en est arrivé à l'industrie, de l'industrie à la marine et de la marine aux forêts. Et pour ce faire, il faut en général assumer un soutien affirmé aux champions, européens ou nationaux, en acceptant de faire des choix voire des paris, d'agir en « architecte du marché » et en organisant des circuits de financements grâce auxquels les investissements consentis seront rentabilisés par une certaine sécurité sur les volumes de commande. Autrement dit, on nourrit le plan d'affaires d'une poignée de grands acteurs sélectionnés, avec l'intention que ces champions deviennent les offreurs de référence de solutions permettant de conduire les grandes mutations que traversent nos sociétés. Il a bien fallu bien une Compagnie des Indes pour investir dans le Nouveau Monde. Dans cette démarche de soutien aux champions, il existe un risque : que ceux-ci s'endorment sur leurs lauriers, profitent de la situation ou décrochent de la compétition mondiale. Il est donc nécessaire d'éviter de dépendre d'un seul champion ou d'un seul modèle économique. Sinon, l'on court droit à la “capture” – expression consacrée par l'économie industrielle pour désigner la situation dans laquelle la puissance publique n'a plus le choix que de soutenir un acteur et finit par confondre intérêt général et intérêt particulier ».

Le deuxième chapitre montre qu'il faut « une souveraineté populaire ».

Pour que la souveraineté à construire soit populaire, Sébastien Soriano fait trois recommandations.

La première est de « ne pas imposer ».

Pour illustrer son propos, Sébastien Soriano raconte l'histoire de la 5G qu'il connaît mieux que personne. Et il en tire des leçons :

EXTRAIT :

« En démocratie, rester sourd aux inquiétudes des citoyens provoque des blocages immédiats. Plus de soixante-dix sabotages des réseaux mobiles ont été recensés en 2020, un chiffre totalement inédit. (...) À Paris, Nantes, Lille, Bordeaux... les édiles se sont mobilisés, et ce malgré l'absence de compétence juridique des municipalités en la matière. L'autorisation d'émettre relève en effet des prérogatives de l'État et les élus locaux ne peuvent pas s'opposer au déploiement des réseaux ni imposer le moindre moratoire. Néanmoins les élus locaux, eux, se sentent responsables du climat social au sein de leur territoire. Les débats citoyens ont permis avant tout de faire émerger la question des usages plus ou moins légitimes de la 5G. On retrouve là une ligne de front qui revient avec l'arrivée de chaque technologie, comme pour l'IA générative actuellement. Les citoyens sont rarement opposés à la technologie en tant que telle – ce qu'ils demandent, c'est qu'elle soit utilisée à bon escient ».

La deuxième recommandation est de privilégier « La civilisation plutôt que l'empire », l'auteur ne souhaite pas que l'Europe suive d'une manière ou d'une autre les traces de la Chine ou celles des États-Unis, ces deux empires recherchant l'un et l'autre (l'un contre l'autre) la domination et le leadership.

EXTRAIT :

« Et l'Europe, quel avenir trace-t-elle pour son peuple ? Doit-elle, comme les États-Unis et la Chine, parler en termes de puissance ? Une expression a fait florès dans le sillage du retour au pouvoir de Trump et du nouveau contexte géopolitique transactionnel qu'il a imposé : nous, Européens, serions des « herbivores » entourés de « carnivores », et il nous faudrait retrouver une forme d'« instinct prédateur » pour survivre et durer. C'est là, me semble-t-il, une vision trop réductrice des éléments du débat. Bien sûr, nous devons savoir défendre nos intérêts, à commencer par créer les conditions de la paix suivant la célèbre maxime Si vis pacem para bellum (« Si tu veux la paix, prépare la guerre »). Cette démarche pose la question du réveil européen en matière militaire quand bien même nous n'aurions aucune volonté belliqueuse. Cependant s'en tenir là serait passer à côté de la question centrale de notre époque, qui est celle des grandes mutations en cours – numérique, écologie. Le devoir de notre génération est de faire œuvre de civilisation – certainement pas de relancer une hypothétique ère de conquête pour l'Europe. La civilisation plutôt que l'empire. Pour Émile Durkheim et Marcel Mauss, le mot « civilisation » désigne « une sorte de milieu moral dans lequel sont plongées un certain nombre de nations et dont chaque culture nationale n'est qu'une forme particulière³⁶ » ; ce milieu moral se déclinant concrètement en institutions, en langues parlées, en esthétiques, en techniques, en rituels... (...) Ce qu'il nous appartient de faire, c'est de définir les solutions qu'il nous faut : “le numérique qu'il nous faut”, mais aussi “l'écologie qu'il nous faut” et “le vivre ensemble qu'il nous faut”... et de travailler aux conditions de leur réalisation. (...) spontanée, mais par nos choix. Notre civilisation porte des valeurs, une identité qui lui est propre : le respect de l'individu et la tolérance, l'attachement à l'État de droit et à la démocratie, la science comme boussole, le pari du commerce entre nations comme facteur de paix, l'importance d'une culture libre et vivante... Nous ferons perdurer l'esprit européen par notre capacité à exprimer ces choix fondamentaux. Voilà pourquoi il est si important que nous trouvions notre voie proprement européenne pour gouverner les transitions, en particulier pour embarquer le peuple dans ces grands changements, sans chercher à copier Trump ou Xi. La démocratie formelle et institutionnelle apparaît à cette aune comme nécessaire mais insuffisante – nécessaire parce que renier la démocratie serait nous renier nous-mêmes, mais insuffisante car la pratique du pouvoir peut se révéler en décalage avec les aspirations et inquiétudes populaires ».

Pour qu'il n'y ait pas un tel décalage, il y a la troisième recommandation : il faut « rendre les citoyens actifs ».

EXTRAIT :

« Il s'agit d'opérer un nouvel approfondissement démocratique dans les transitions, pour lequel le peuple doit être mis en situation de choisir, non seulement par son vote mais aussi et surtout par ses actes. Les Anglo-Saxons ont une expression pour exprimer le pouvoir d'influence que nous avons dans nos actions du quotidien : le foot

voting – ce que l'on pourrait traduire par le pouvoir de voter avec ses pieds, autrement dit "changer de crèmerie". Les citoyens ont les moyens de bâtir par leurs actes une œuvre positive, qui matérialise leurs préférences. (...) Ce qui se joue, c'est la bonne manière de réconcilier le futur souhaitable et le futur désirable. Les théories psychologiques abondent pour démontrer que l'engagement des individus est d'autant plus important qu'ils sont parties prenantes des enjeux. De façon parlante, le chercheur états-unien Michael Norton a mis en évidence un "effet Ikea" en vertu duquel les personnes qui ont monté leurs propres meubles leur accordent davantage de valeur. D'après Norton, le mécanisme serait le suivant : l'effort demande une cohérence psychique, et pour éviter le sentiment d'avoir travaillé pour rien, le cerveau augmenterait la valeur perçue du résultat atteint. (...) Pour les pouvoirs publics, il ne s'agit plus d'imposer à toute une population un plan ficelé d'en haut, ni de s'en remettre à la seule confrontation des forces du marché en se contentant de créer les conditions pour que « le meilleur gagne ». En plus de fixer un cap et d'orchestrer des capacités (selon la logique des arsenaux), l'État devient aussi entremetteur, au sens où il organise la rencontre entre l'offre de transition, d'une part, et la demande et l'acceptation sociale, d'autre part. Le fruit de cette rencontre nous donnera les solutions qu'il nous faut. Cette rencontre est un enjeu en soi et l'on mesure ici encore combien une logique de pure planification n'y pourvoirait pas.

Comment procéder concrètement ? Les mesures de notation et d'étiquetage officiels sont des moyens efficaces pour atteindre cet équilibre. Prenons l'exemple du diagnostic de performance énergétique (DPE), désormais obligatoire pour louer ou vendre un bien immobilier, et qui attribue une note de A à G en fonction de la consommation énergétique et des émissions CO₂ du logement. La note doit figurer sur l'annonce de location ou de vente et entraîne des impossibilités de location. Ainsi, depuis le 1er janvier 2025, un logement classé G – ce qu'on appelle communément une « passoire thermique » – ne peut plus être mis en location. Et ce sera le cas pour les logements classés F à partir de 2028 et E à partir de 2034. Le DPE est particulièrement efficace puisqu'il peut faire varier la valeur d'un bien jusqu'à 28 %, soit plus de 1 000 euros/m² dans certaines zones⁴⁰, ce qui crée un fort levier d'incitation pour rénover les logements. (...) Les dispositifs de notation et d'étiquetage sont efficaces car ils influencent les consommateurs / utilisateurs / citoyens, qui eux-mêmes contraignent par leurs choix les acteurs économiques à modifier leurs propositions. Par rapport à une interdiction formelle, ce compromis a d'importantes vertus qu'il convient de souligner ».

L'exemple donné du DPE mérite d'être commenté. Il n'est pas nécessaire de reprendre ici les très nombreuses critiques techniques et économiques dont le DPE fait l'objet. Pour illustrer son propos, Sébastien Soriano a raison de prendre l'exemple du DPE parce que ce dispositif influence effectivement les décisions des acquéreurs/locataires, lesquels, par leurs décisions, contraignent les vendeurs/propriétaires. On a donc affaire à une politique « bottom-up », autrement dit une politique participative « venant d'en-bas » puisqu'elle rend actifs les acteurs de terrain, donc directement moteurs du changement souhaité. Ce type de politique « bottom-up » fait plus largement partie des politiques dites d'incitation. Et se pose alors la question - qui a été un sujet de concours en 2023 - : peut-on gouverner par les incitations ? Les incitations occupent une grande place dans tous les processus de gouvernance, qu'il s'agisse des comportements des ménages, des stratégies d'entreprise ou des politiques publiques. Mais leur efficacité dépend de nombreux facteurs, en particulier de leur cohérence et du degré de rationalité des acteurs (voir les théories de H. Simon et de M. Granovetter par exemple ; et l'article de O. Leclerc et T. Sachs qui montre que le destinataire de l'incitation doit être non seulement un tant soit peu rationnel, mais également tout simplement intéressé). Il faut également souligner que le DPE n'est pas seulement une politique d'incitation par l'information (théorie du nudge initiée par le Prix Nobel Richard Thaler) : elle a aussi une dimension réglementaire, avec des mesures contraignantes ; elle est donc en réalité une politique hybride, mêlant incitation et coercition, « bottom-up » et « top-down ». Une question quasi-philosophique peut être posée à l'occasion : à partir de quel moment l'incitation devient-elle de la manipulation ?

Le chapitre se poursuit avec deux autres recommandations importantes qu'il faut entendre :

EXTRAIT :

« Les autorités doivent accepter d'entrer dans un dialogue, une maïeutique nouvelle. Il faut arrêter de vouloir décider à la place des citoyens, mais au contraire concevoir les outils dont ils pourront se saisir pour édifier, par leurs actes, un futur désirable. Ce processus prendra des formes diverses, bien au-delà des exemples cités en matière de notation et d'affichage officiel. (...) »

Les mesures d'étiquetage et de notation, tout comme l'exemple de la réserve, montrent qu'il existe une puissance d'agir dans la société, une capacité à peser sur la direction et à participer aux grands défis. Les autorités peuvent mobiliser ce potentiel à condition de l'assumer comme une véritable méthode d'action. Or, trop souvent, le

pouvoir politique se précipite sur des réponses (une taxe, une interdiction, un chèque, un guichet...) qui enferment le citoyen dans un rôle passif. Pour être souverain, il nous faudra une élite obsédée non seulement par l'édification mais aussi par la capacité d'action du peuple. Ainsi nous pourrons faire s'exprimer les solutions qu'il nous faut. Et c'est avec cette souveraineté-là que nous pourrons faire œuvre de civilisation. La place du peuple est trop souvent abordée de manière institutionnelle. Notre Constitution de 1958 s'ouvre sur un premier titre relatif à la souveraineté, qui affirme en son article 2 le principe de notre Ve République : "gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple". En arrière-plan de cette noble déclaration d'intention, deux visions s'opposent : les tenants de la souveraineté dite populaire et ceux de la souveraineté dite nationale. La souveraineté populaire désigne un régime dans lequel le peuple peut intervenir de manière directe, que ce soit par la voie du référendum ou par des mandats impératifs donnés à leurs représentants, c'est-à-dire que les élus ne peuvent prendre position qu'après avoir consulté leurs électeurs. La souveraineté nationale, quant à elle, s'appuie d'abord sur les représentants élus, qui assument un travail de traduction et d'interprétation, chaque élu prenant ses responsabilités sans en référer de façon explicite à ses électeurs. S'ils veulent être réélus, ils ont sans doute intérêt à ne pas être impopulaires... mais tout est dans le « sans doute ». Le système français est considéré comme procédant pour l'essentiel d'une logique de souveraineté nationale, agrémenté d'un zeste de souveraineté populaire d'inspiration gaullienne, que ce soit par l'élection au suffrage universel direct du président de la République ou via l'arme du référendum dont le Général affectionnait l'usage. Ainsi, dès l'article 3 de la Constitution de 1958, est-il précisé : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum", ce qui traduit une acception somme toute fort étroite de l'intervention populaire. Malgré ce cadre étroit de notre Constitution, de nouvelles formes d'expression démocratique ont pu être trouvées : le Grand Débat National de 2019, la Convention citoyenne pour le climat de 2020, la Convention citoyenne sur la fin de vie en 2023... Toutefois, la discussion institutionnelle porte sur le rôle plus ou moins important que le peuple doit jouer dans les décisions, mais pas dans l'action. Cette différence s'avère fondamentale. La capacité populaire qui doit selon moi être libérée n'est pas seulement la faculté à peser sur un vote ou un choix de société de façon générale. Ce sont des outils d'action et de choix sur le terrain, à hauteur d'homme et de femme, dont il faut assurer la mise en place. Le centre de gravité démocratique doit opérer un déplacement : passer de la volonté générale à l'action générale, de Jean-Jacques Rousseau à Hannah Arendt ».

Cet extrait se trouve dans un paragraphe dont le titre est : « dépasser les institutions ». Il est vrai que, malgré le poids de nos lois et celui de nos budgets, nos gouvernements européens montrent une certaine impuissance politique. Seulement, il n'y a pas que les institutions « visibles », celles que Sébastien Soriano appelle à dépasser. On doit compter aussi avec les institutions « invisibles ». Et comme l'exprime Pierre Rosanvallon, ces institutions « invisibles » constituent pour nos sociétés des piliers aussi importants sinon davantage que les seules institutions visibles. Pour lui, il y a de nos jours essentiellement trois institutions invisibles : la confiance, la légitimité et l'autorité. Elles se caractérisent également triplement : leur invisibilité vient du fait qu'elles ne sont fondées sur aucun texte, aucune loi ou décret ni sur une quelconque force coercitive ; elles ne s'imposent pas par le haut mais par le bas (on retrouve ici la distinction entre « bottom-up » et « top-down ») ; comme elles sont à la fois horizontales et ascendantes, elles construisent des structures de lien entre les individus qui font société. Ces institutions « invisibles » peuvent être indispensables pour la réussite du projet de Sébastien Soriano : il s'agit donc, non pas de les dépasser mais au contraire, si elles sont adaptées, de les intégrer et même de les assimiler.

Le troisième et dernier chapitre de cette partie centrale, « the last but not the least », propose « une nouvelle alliance public et privé avec les communs ».

Le chapitre commence par un constat : les meilleures idées peuvent aboutir à un échec si elles ne sont pas portées par une bonne méthode de mise en œuvre. La démonstration a été faite il y a plus de dix ans. D'un côté, l'échec fut le sort de la belle ambition qu'avait Arnaud Montebourg quand il était Ministre du Redressement Productif - beau titre ! - sous la Présidence de François Hollande ; car l'idée des 34 plans était belle mais sa mise en musique n'était pas la bonne. Par contre, à la même période, le lancement de la French Tech a été une réussite grâce à la démarche suivie.

EXTRAIT :

Fleur Pellerin [quand elle était ministre déléguée en charge des PME, de l'innovation et de l'économie numérique] a constaté que la France n'était pas considérée comme un lieu d'innovation. Il y avait la Silicon

Valley, Israël, New York alors en émergence et, en Europe, pour l'essentiel Londres et à la limite Berlin ou Stockholm. Mais pas Paris. Assortie de son logo – un coq rouge en origami –, la French Tech a d'abord été une marque porteuse d'une ambition : une France capable d'innover en mobilisant sa communauté entrepreneuriale. Et celle-ci a répondu présente au-delà de toutes les espérances. Un sentiment de fierté a submergé les entrepreneurs des quatre coins de la France. La French Tech fonctionne sous forme de label octroyé à une métropole si celle-ci remplit un cahier des charges pour démontrer l'existence d'une communauté entrepreneuriale vivace. Pour obtenir le label, la métropole doit mettre en place des actions pour faire grossir son écosystème et aussi pour le rassembler. C'est pourquoi le cahier des charges exige l'existence d'un "bâtiment totem" dans la ville, qui soit le lieu de rassemblement de la communauté. Le label donne droit à la visibilité qu'organise l'État, par la participation des entrepreneurs à des salons internationaux – le Consumer Electronics Show à Las Vegas, le Mobile World Congress à Barcelone... – où ils pourront exposer leurs innovations. Le label offre aussi l'opportunité aux entrepreneurs de rencontrer des investisseurs, de bénéficier d'un accompagnement à l'export... (...) Cette approche par les communautés a donné une grande profondeur à l'initiative, comme si elle était portée par un « morceau de France » qui avait trouvé son unité grâce au petit coq rouge et au label associé. Fin 2025, la France comptait 18 000 start-up et 450 000 emplois directs. Le réseau French Tech comptait 17 métropoles labellisées auxquelles s'ajoutent 31 communautés de plus petite taille. Au total, une centaine de salariés appuyés par 500 bénévoles en assurent l'animation. La French Tech a tracé un chemin de souveraineté original car il s'est agi à la fois de s'inscrire dans un marché mondial en s'inspirant de la Silicon Valley, et d'assumer une ambition patriotique. L'enjeu initial du petit coq rouge était de faire apparaître la France sur la carte des places d'innovation. C'est chose faite puisqu'elle est désormais le troisième écosystème mondial le plus attractif pour les start-up et la première place européenne pour l'investissement dans la Tech. (...) Veepee, Verkor, Criteo, Mirakl, OpenClassrooms, Swile, Alan... et de la trentaine de « licornes », c'est-à-dire d'entreprises de technologie valorisées plus de 1 milliard d'euros qui ont émergé en France ces dernières années, il n'y a pas vraiment de hasard mais d'abord une politique cohérente et constante, qui s'est prolongée du quinquennat Hollande aux deux mandats de Macron et qui a su s'appuyer sur les atouts de la France. L'enseignement supérieur et la recherche française, de très haut niveau, et notamment les grandes écoles d'ingénieurs et de commerce, ont pourvu les start-up en talents. L'industrie du financement, et en particulier le capital-risque, s'est développée avec l'appui constant et massif de Bpifrance, la banque publique d'investissement, dont le patron, Nicolas Dufourcq, était pleinement en phase avec Fleur Pellerin ».

Ce paragraphe est la preuve que le raisonnement et la proposition de Sébastien Soriano fonctionnent ! Mais demeure malgré tout une grosse difficulté : ce sont « nos difficultés à atteindre la masse critique ».

EXTRAIT :

« L'Europe affronte aujourd'hui un véritable dilemme : redevenir souveraine dans un monde de puissances, sans adopter les formes de puissance qui contrediraient son propre projet. Retrouver la souveraineté demande de reconstruire des capacités – industrielles, militaires, énergétiques, technologiques, scientifiques, financières, culturelles. L'enjeu n'est donc plus seulement institutionnel, comme s'il suffisait de créer un État plus fort ou plus centralisé ; il est capacitaire, comme disent les militaires, et suppose d'atteindre une masse critique. Cependant cette massification nécessaire comporte un risque : l'uniformisation, la verticalité excessive, la brutalisation des rapports sociaux ou l'abandon des principes libéraux et démocratiques qui constituent l'ADN européen. Montesquieu avait montré que la liberté politique exigeait de limiter la concentration du pouvoir ; notre difficulté contemporaine est différente, mais elle prolonge cette intuition. Il faut désormais concentrer des capacités sans concentrer le pouvoir de façon arbitraire. Voilà l'équation à résoudre ».

On retrouve dans ce paragraphe un souci constant chez l'auteur : oui à la souveraineté, mais non au complexe de la puissance !

L'Europe semble comme interdite, engluée dans son modèle ordo-libéral. Sa politique de concurrence interne entre pays européens lui interdit d'investir dans ses champions. D'abord, les fusions/acquisitions sont encadrées pour éviter que ne se constituent des mastodontes qui imposeraient leurs conditions. C'est dans cette perspective que la Commission européenne s'est opposée à l'union d'Alstom et de Siemens dans le rail, provoquant l'ire du patronat français, qui rêvait de confronter un champion européen au géant chinois CRRC. Ensuite, les subventions que les États-membres peuvent verser à leur industrie nationale sont contrôlées de façon stricte au nom de l'équité de la compétition à l'intérieur du continent. Ainsi notre continent peine-t-il à soutenir ces secteurs

de son industrie fortement exposés à la concurrence internationale. Et pourtant, ces principes, aussi limitants soient-ils, sont au cœur de notre ADN.

L'attachement à la concurrence vient de loi en Europe. (...) La concurrence n'est pas une contrainte dont on aurait intérêt à s'affranchir. Elle est à l'économie ce que la démocratie est à la politique : une règle d'or qui nous protège contre les excès du pouvoir. Ce dont nous souffrons aujourd'hui relève bien davantage d'un manque de concurrence dans les secteurs où l'on a laissé prospérer quelques géants. Comme toute discipline, la concurrence peut constituer une règle pénible – mais céder aux monopoles, et donc aux milliardaires, ne serait qu'une forme de suicide collectif. Un retour à une société féodale ».

Cette allusion à la société féodale renvoie inmanquablement, surtout quand on pense au secteur des technologies informatiques et numériques, aux thèses du « technoféodalisme » de Cédric Durand et Yanis Varoufakis qui prolongent celle, bien plus ancienne, de John Kenneth Galbraith sur le néo-féodalisme, et que reprendra Immanuel Wallerstein. Parler aujourd'hui de technoféodalisme, c'est critiquer en priorité les GAFAM, « techno-seigneurs » qui dominent le marché et recherchent à maximiser plus leur rente (cloud) que leur profit (voir le passage du 5^{ème} chapitre du livre de Varoufakis, « Les nouveaux serfs de l'économie », qui décrit « la revanche de la rente » et montre comment le profit a ployé devant la rente ». Comme Sébastien Soriano donne une place importante aux empires pour situer l'Europe par rapport à eux, il est intéressant de lire dans le livre de Varoufakis son chapitre 6, et plus spécialement, « la géopolitique techno-féodale ». On remarquera aussi, dans son dernier chapitre, le 7^{ème}, consacré aux façons de sortir du techno-féodalisme, deux paragraphes en particulier : « l'impossibilité de la social-démocratie », et « le cloud et la terre comme communs ». « Communs », voici une notion commune à Varoufakis et à Soriano !

Les deux derniers paragraphes de ce chapitre central sont très importants parce que chacun développe une notion déterminante dans le raisonnement de Sébastien Soriano.

Le premier de ces paragraphes développe la notion de commun, car pour l'auteur, les communs, c'est la solution ! Ce paragraphe va donner à l'auteur l'occasion de présenter un exemple fameux de commun qui lui est cher, Panoramax, véritable alternative à Google Street View, en beaucoup mieux !

EXTRAIT :

« Pour briser le plafond de verre, nous ne pouvons ni nous en remettre au tout-marché ni au tout-État. Il faut introduire un troisième terme aux côtés de la puissance publique et des entreprises : les communs. La notion de “communs” admet plusieurs définitions et fait l'objet de travaux académiques importants depuis une dizaine d'années. Pour aller au plus simple, un commun désigne une ressource qui échappe à la fois à la propriété privée et à la propriété publique. Cette ressource est ainsi gérée par une communauté, à son bénéfice voire au bénéfice de tous ; et pour que ce principe fonctionne, la communauté se dote de règles, ce qu'on appelle une gouvernance. (...) Les communs se sont particulièrement développés dans le numérique parce que celui-ci offre des outils de décentralisation, mais aussi parce que les ressources virtuelles sont la plupart du temps « non exclusives ». Les communs peuvent être exclusifs et non exclusifs, suivant que leur jouissance par les uns exclut ou non les autres. Plusieurs personnes peuvent consulter en même temps une page Wikipédia (commun non exclusif) alors que si je pêche un poisson, il ne pourra plus être pêché par un autre (commun exclusif). Les communs non exclusifs sont plus aisés à gouverner dans la mesure où il n'existe pas de risque direct d'épuisement de la ressource, ce qui favorise leur développement. Les communs revêtent un caractère fascinant parce qu'ils donnent l'impression de « fonctionner tout seuls ». Ils s'affirment depuis quelques années comme une modalité de gouvernance alternative, très décentralisée. Au lieu d'avoir une autorité (un chef d'État, un maire, un patron d'entreprise, un actionnaire majoritaire) qui décide pour tous, les décisions sont distribuées dans la communauté et les règles de gouvernance donnent sa cohérence au mouvement d'ensemble. (...) Cette distribution de la décision confère une forte résilience aux communs. Mais plus encore, les communs ont une capacité de rassemblement et d'agglomération des dynamiques qui permet d'atteindre des échelles de coopération très importantes.

Un exemple phare de coopération à grande échelle permise par les communs est Panoramax. Il s'agit d'une alternative à Google Street View, le “petit bonhomme jaune” qui vous permet de naviguer en vue immersive dans le service de cartographie numérique Google Maps. Pourquoi créer une alternative ? Parce que les photos de rue de Google peuvent être consultées, mais le géant californien interdit d'en tirer des analyses. Or ce serait rudement pratique par exemple pour une collectivité locale de connaître l'emplacement des panneaux de signalisation pour pouvoir les entretenir, de suivre l'état du bâti pour détecter d'éventuelles fissures sur les murs

ou des graffitis à nettoyer, ou celui des routes pour repérer les nids-de-poule et envoyer des équipes pour les reboucher. Les outils d'intelligence artificielle permettent d'extraire facilement ces informations des images, à condition d'en avoir le droit. Mais, on l'aura compris, ce n'est pas l'intérêt de Google de partager ses données. Qui plus est, certains territoires ne sont pas couverts par Google Street View car ils ne présentent pas d'intérêt commercial pour le géant. (...)

En trois ans d'existence, l'initiative a permis de capter plus de 100 millions de photos couvrant plus de 900 000 kilomètres de voirie, soit l'équivalent de la totalité du réseau routier national (cependant il existe des redondances de sorte que toute la France n'est pas couverte). Avec plus de 2 000 contributeurs à ce jour, la dynamique de Panoramax est d'autant plus forte qu'elle fait faire des économies à tout le monde. L'investissement national pour faire tourner les logiciels et héberger les données est de moins de 1 million d'euros depuis sa création – alors que faire tourner des voitures dans toute la France pour prendre des photos coûterait environ 100 fois plus cher. Les entreprises aussi y trouvent leur compte car le service multiplie les usages et incite les communes à commander des captations de rue ou des logiciels d'analyse automatique des images pour détecter les nids-de-poule sur la voirie, détecter des affichages publicitaires illégaux, etc. Des acteurs d'horizons variés se retrouvent rassemblés dans une œuvre commune, ce qui permet une grande mutualisation des efforts. Chacun sort de son silo pour participer à une dynamique collective dont tout le monde est bénéficiaire in fine. C'est précisément là que réside la force des communs ».

Le paragraphe suivant développe une autre notion, très originale, qu'avance Sébastien Soriano : celle de « monstre de coopération ».

EXTRAIT :

« Les exemples de la French Tech, de Panoramax et de la fibre optique – évoquée en première partie – le montrent bien : la clé pour changer d'échelle réside dans la coopération. L'IGN seul n'a pas les moyens de concurrencer Google Street View. Mais en trouvant un mode d'alliance avec l'ensemble de l'écosystème, on peut relever le défi. (...) »

Cette alchimie de la coopération doit devenir une véritable méthode pour résoudre l'équation de la masse critique à laquelle la France et l'Europe sont confrontées. Parce que cette méthode n'est pas encore clairement définie à l'heure où s'écrivent ces lignes, nous avons décidé, avec un groupe d'amis, de monter un collectif pour y travailler. Notre collectif, "Crakus, changer d'échelle pour changer le réel", est encore jeune et ses débouchés encore naissants. Je peux d'ores et déjà livrer l'orientation centrale qui s'en dégage : c'est par des alliances qui procèdent par hybridation des trois mondes du public, du privé et des communs que l'on pourra atteindre un haut niveau de massification sans renier nos principes et nos valeurs. Et pour décrire ces alliages nouveaux, nous retenons l'expression de "monstres de coopération". Cette formule veut traduire l'idée d'assemblages inattendus, non planifiables, composites. (...) Tout l'art des monstres de coopération est de faire en sorte que chaque univers contributif amène son génie, sa force propre, en une addition qui soit en fait une multiplication. Ainsi la puissance publique peut-elle veiller au maintien du cap, apporter une légitimité, une capacité fédérative, développer des mécanismes de solidarité, voire imposer certains comportements – imaginons par exemple que l'on oblige les constructeurs automobiles faisant de la captation d'images dans les rues (comme Tesla) à verser ces images gratuitement dans Panoramax. (...) Il n'y a pas de recette unique pour réaliser ces assemblages et il demeure une part incontestable d'inconfort, de perte de repères par rapport aux gouvernances traditionnelles du public, de l'entreprise et du monde associatif prises de façon isolée. Toutefois, il y a aussi une part de découverte, de plaisir de la coopération, d'engagement collectif retrouvé – qui sont autant de dimensions réjouissantes de ce nouvel élan. Participez à un webinaire mensuel de Panoramax et vous verrez toute l'énergie qui se dégage de ce type d'initiative ! C'est tout le sens du terme « monstre » : un monstre intrigue parce qu'il est une composition déconcertante, voire effrayante ».

Après ce deuxième paragraphe important, un tout dernier clôt à la fois ce chapitre et cette partie centrale ; autant dire qu'il s'agit d'une conclusion.

EXTRAIT :

« Qu'on se le dise, les champions européens seront monstrueux, et les communs seront la glu qui les fera tenir. Unis dans la diversité, dit la devise de l'Union européenne : y'a plus qu'à ! Les communs ne sont pas qu'un idéal démocratique, ils sont aussi une garantie de souveraineté, car ce qui est commun n'appartient à personne et

donc ne peut être accaparé, distordu, démantelé. Souveraineté et contrôle sont associés de façon implicite car dans le contrôle, on est seul maître à bord, c'est une souveraineté directe. Mais dans l'ouverture telle qu'elle est pratiquée dans les communs, on trouve aussi de la souveraineté puisque le pouvoir qui a été distribué à la communauté ne peut être accaparé par un chef. Tout l'art du monstre de coopération est de veiller à ce que la capacité que l'on édifie soit alignée avec le cap fixé pour les transitions ; autrement dit il s'agit d'édifier le monstre de coopération qu'il nous faut. Et c'est là où l'attention au peuple, le soin d'une souveraineté vraiment populaire, est indispensable. Les communs sont démocratiques, souverains, rassembleurs. Néanmoins, ce qui nous intéresse par-dessus tout, c'est qu'ils permettent de générer des alliances et d'atteindre de très grandes échelles. (...) Pour marier une grande ambition et en même temps des valeurs démocratiques d'ouverture et de pluralisme, la coopération public-privé-commun a fait ses preuves. Face au système états-unien qui massifie par le marché et les plateformes, et au système chinois qui massifie par l'État et la discipline collective, l'Europe dispose là d'une méthode pour répondre au défi qui se présente à elle, une méthode pour générer des effets d'échelle par la coopération et l'interdépendance organisée et pour monter en puissance sans effacer le pluralisme et les contre-pouvoirs. Les communs sont l'instrument par lequel nous pourrions transformer nos principes – qui trop souvent, empêchent – en modes d'action positifs aptes à tracer un progrès choisi, une dynamique de civilisation qui sache édifier et si nécessaire réparer ce qui a été déconstruit ».

La troisième partie propose « Trois chantiers de souveraineté ».

Le premier de ces chantiers pris comme exemples de mise en œuvre de la « méthode Soriano » concerne le numérique et la Tech, le second porte sur la transition écologique et le troisième a pour souci le « vivre ensemble » dans nos territoires.

Dans ce qui suit, je me limiterai au seul troisième chapitre, parce que c'est à mon sens le plus original.

Dans ce troisième chapitre, « vers une souveraineté ancrée dans les territoires », dès le début, le ton est donné.

EXTRAIT :

« L'Europe est une civilisation, un "Empire post-hégémonique" qui fonctionne selon une intégration fondée sur le droit, l'interdépendance et l'adhésion volontaire.

Ainsi, avec le projet européen, le territoire ne disparaît pas, mais il cesse d'être l'unique fondement de la souveraineté politique. Sans doute cette nouvelle manière d'habiter l'espace politique crée-t-elle des tensions avec ceux qui restent figés dans une vision géocentrée de l'État-nation, en particulier la Russie de Vladimir Poutine.

Si l'Europe nous invite à repenser la souveraineté en regardant vers le haut, ce changement de paradigme doit aussi nous interpeller sur la manière d'habiter et de composer l'espace national. La question territoriale ne se résume pas à une organisation administrative : elle reflète la manière dont une société se déploie dans l'espace, dont elle crée des attachements, des relations et des capacités d'action. Depuis quelques décennies, la société française s'est peu à peu fragmentée, non seulement sur le plan social mais aussi spatial. Les travaux de Jérôme Fourquet ont montré comment s'est constituée une société "archipelisée", faite d'îlots sociaux, culturels et politiques de plus en plus distincts. Christophe Guilluy décrit la fracture entre les métropoles intégrées à la mondialisation et les territoires périphériques où se concentrent une grande partie des classes populaires. Ces lignes de séparation ne sont pas uniquement économiques, elles traversent les modes de vie, les références culturelles, les rapports au travail, à l'identité ou à l'autorité. Et on les retrouve dans la carte des votes pour les extrêmes, très marquée spatialement. En bref, la France a mal à sa géographie. (...)

À l'instar de la construction européenne, il faut que le national accepte de se concevoir aussi comme la somme du local.

Faire civilisation territoriale, c'est orchestrer les capacités, leur maillage et leur résilience dans chaque recoin du territoire. Cela signifie une décentralisation qui ne soit pas strictement institutionnelle, qui ne soit plus un simple "aménagement" du territoire, mais qui s'incarne dans des gouvernances et des capacités distribuées. Et pour distribuer ainsi le territoire, il faut d'abord le penser, le concevoir - ce pour quoi sont faites les cartes.

Cartographier le territoire pour en dessiner l'avenir

"Oh, mais j'adore les cartes ! " : voici la réaction enthousiaste et pour tout dire réjouissante qui m'est souvent retournée lorsque je me présente comme directeur de l'IGN. Qui n'a pas passé des heures à contempler des atlas, à survoler sur Internet des vues satellites, à traverser la mappemonde d'un glissement de pouce sur son téléphone ? Les jeunes ont peut-être déserté la bonne vieille carte dépliant de leurs aînés, mais c'est pour mieux surfer sur

des cartes numériques. Les technologies passent et la carte reste, comme un compagnon de nos vies. Sans doute parce qu'elle nous apporte cette vue surplombante qui rend tout plus clair, qui nous permet d'un coup d'œil de relier des lieux, d'en découvrir d'autres. La carte est un voyage vers le très-loin tout comme un vagabondage vers le très-près.

Cependant il faut aller plus loin si nous voulons saisir le risque que nous courons à nous en remettre seulement à Google Maps pour appréhender notre espace. "La carte et le territoire" : cette expression fameuse, devenue le titre d'un roman de Michel Houellebecq, nous invite à nous demander si la carte ne fait que représenter le territoire ou si, au fond, la carte n'aurait pas aussi le pouvoir, en façonnant nos représentations, d'influencer nos actions au point de modifier le réel. La carte Michelin des Trente Glorieuses n'a-t-elle fait que recenser les routes, ou était-elle aussi l'attribut d'une certaine France de la voiture individuelle, réorchestrant nos reliefs et nos vallées comme autant de terrains de jeu où faire vrombir les cylindrées ? En rendant certains phénomènes visibles, comparables et discutables, les cartes permettent aux sociétés de se coordonner et donc d'agir. Autrement dit, ce que nous parvenons à représenter, nous pouvons le gouverner, comme la cartographie des zones d'habitat naturel permet aujourd'hui de protéger la biodiversité dans nos campagnes. Si être souverain c'est pouvoir décider de son destin, alors on ne s'étonnera pas de trouver la cartographie comme instrument de souveraineté à travers l'histoire de notre pays. (...) Au sens propre, la cartographie a permis l'édification de ce qu'est aujourd'hui la République française. La carte agit comme une prophétie autoréalisatrice. Elle est un miroir tendu dans lequel s'affirme l'identité d'un territoire ; un récit de celui-ci qui finit par devenir réalité.

Comme le disait le géographe et historien grec Strabon il y a deux mille ans déjà : « La géographie est essentiellement orientée vers les besoins de la vie politique. » Or la carte de Google est une carte commerciale, qui n'a d'autre visée que de générer des revenus en vendant aux commerçants la mise en avant de leur enseigne auprès des utilisateurs. Google Maps n'est jamais que la réinvention du modèle d'affaires des Pages Jaunes, porté à une échelle mondiale et générant un revenu estimé en 2023 à 13 milliards de dollars. La carte de Google surinvestit les villes mais invisibilise toute la richesse et la diversité du territoire. (...) Or pour gouverner le territoire, il en faudra bien plus.

Non seulement pour résorber les clivages géo-sociaux évoqués, mais aussi pour répondre à un phénomène, inédit par son ampleur et sa brutalité : le changement climatique.

Fonte des glaciers, inondations et sécheresses à répétition, hausse du niveau des mers, appauvrissement des sols et des nappes phréatiques, dépérissement des forêts... L'industrialisation née au 18^{ème} siècle nous a fait entrer dans une nouvelle ère géologique appelée "anthropocène". Relever le défi de l'habitabilité de la planète n'est pas qu'un slogan mais une œuvre de terrain : où planter pour recréer des couloirs de biodiversité ? quels terrains pour bâtir des éoliennes ? quelles digues relever en priorité ? quelles essences forestières face au changement climatique ? Les sols et leur occupation vont prendre une acuité nouvelle dans le débat démocratique.

La fin de l'abondance, c'est le début de la rareté, et avec elle, la nécessité de prioriser, répartir, renoncer... bref de choisir. Les tensions autour des méga-bassines dans les terres agricoles, des pratiques de coupes rases en forêt, de l'artificialisation des sols dans le périurbain ne sont que les prémices d'une régulation qui va devenir de plus en plus centrale dans la vie publique. Bien sûr, il faudra des lois et des décrets pour dresser le cadre de ces nouveaux équilibres.

Néanmoins la règle du jeu ne suffit pas à guider l'action. La carte, précieux compagnon, doit en être le socle. La souveraineté territoriale passera par la cartographie de l'anthropocène. Ces cartes devront pouvoir décrire le territoire mais aussi ses interdépendances, et prédire ses évolutions : voilà les cartes qu'il nous faut à l'heure du bouleversement climatique. Elles ne seront plus de simples photographies du territoire. Elles auront vocation à être des instruments dynamiques. Cartographier l'anthropocène signifie représenter non seulement les routes, les villes ou les reliefs, mais aussi les circulations de l'eau, du carbone, des nutriments, de la chaleur, de l'énergie ou des espèces vivantes.

Le territoire cesse d'être un décor stable : il devient un système en transformation permanente. La carte doit aussi révéler des phénomènes invisibles. Les nappes phréatiques, l'érosion des sols, les îlots de chaleur urbains, les corridors écologiques, les zones de stockage du carbone ou les risques d'inondation sont des éléments stratégiques du gouvernement des territoires. Là où les cartes traditionnelles représentaient l'espace tel qu'il est, les cartes de l'anthropocène devront montrer ce qui s'y joue, ce qui s'y dégrade, ce qui peut encore être restauré. Elles devront également articuler différentes échelles. Les décisions locales - construire une route, urbaniser une parcelle, planter une forêt - s'inscrivent désormais dans des dynamiques globales : climat, cycles hydrologiques, migrations des espèces. Une carte de l'anthropocène doit donc relier le proche et le lointain, le court terme et le

long terme, le local et le planétaire. Elle est un outil pour comprendre les interdépendances plutôt qu'un simple instrument de localisation.

Les premières cartes de l'anthropocène se dessinent d'ores et déjà. Depuis l'adoption de la loi Climat et résilience en 2020 se déploie l'objectif "zéro artificialisation nette", qui contraint progressivement les communes à rendre à la nature autant de surface qu'elles en livrent à la bétonnisation. Et pour piloter ces choix souvent cornéliens, une cartographie complète de l'occupation des sols est réalisée tous les trois ans par l'IGN après consultation des équipes techniques des métropoles, départements, agences d'urbanisme... Cette carte agit comme un "mètre étalon" permettant, parcelle par parcelle, de piloter une politique de sobriété foncière. (...)

Par ailleurs, la cartographie des habitats naturels est un outil prédictif pour les politiques de biodiversité. En croisant les données de biotopes (conditions écologiques comme le climat, l'humidité ou l'acidité des sols) et de physionomie de la végétation (pelouses, prairies, fourrés, forêts, etc.), elle prédit les habitats susceptibles d'exister sur chaque portion du territoire. La carte peut identifier des dunes littorales à oyat - cette graminée qui permet de fixer le sable des dunes -, des prairies humides à joncs ou des forêts de chênes verts, milieux qui conditionnent la présence d'espèces animales ou végétales spécifiques. Ces données alimentent la définition des Zones de protection, aident les collectivités territoriales à penser leurs aménagements sans couper les couloirs de biodiversité, appuient les associations de protection d'espèces... (...)

Face aux mutations en cours, complexes et interdépendantes, il y a lieu d'outiller encore davantage la prise de décision. Réaliser de véritables cartes de l'anthropocène passe par la création d'un jumeau numérique de la France. Un jumeau numérique est une maquette virtuelle du territoire sur laquelle on peut jouer des scénarios pour simuler la physionomie du territoire futur en fonction de nos choix présents. L'intérêt est non seulement de décrire le présent mais aussi de pouvoir dessiner des futurs possibles en fonction des choix opérés aujourd'hui. (...)

Ces simulations n'ont d'ailleurs pas vocation à être réservées à un cercle d'experts et peuvent au contraire servir de médiation entre les populations concernées et les décideurs. (...)

Le territoire n'est pas seulement un espace administère, il est aussi un espace imaginé et fabriqué par ceux qui l'habitent. Il faut dépasser les exercices technocratiques - plans locaux d'urbanisme, schémas directeurs, zonages et règlements - derrière lesquels se retranchent trop souvent les administrations. Un territoire vit aussi par les récits que l'on en fait, par la manière dont ses habitants se le représentent et se l'approprient. (...)

Les cartes étant l'outil qui permet de gouverner le territoire, elles doivent être versées au débat. C'est bien l'esprit de l'open data, cette règle qui impose aux administrations de publier les données qui ne sont pas protégées par le respect de la vie privée ou des enjeux de sécurité nationale, et qui amène l'IGN à publier l'essentiel des données qu'il produit et à en autoriser la libre réutilisation depuis 2021. Malgré tout il faut aller plus loin que le partage des informations : la fabrication même de la carte doit devenir plus démocratique. Sur le modèle de Panoramax, le jumeau numérique tout entier doit s'édifier comme un monstre de coopération. Il ne suffit pas que l'État décrète d'en haut, en mobilisant force technologie et moult analyses scientifiques, une sorte de vérité officielle - pas plus que l'on ne saurait se satisfaire d'une représentation de notre territoire définie par Google. D'autant que le géant de Mountain View n'hésite pas à faire des incursions sur les thèmes relevant des compétences publiques, comme avec Google Flood, son simulateur de crues à destination des municipalités. Ici comme ailleurs, une triade est à instaurer entre puissance publique, entreprises et communs afin que les simulations et scénarios d'action territoriale s'édifient de façon ouverte, démocratique et souveraine ».

Suit un paragraphe spécialement consacré à une question trop peu envisagée, et pourtant... « le foncier, le débat interdit ».

EXTRAIT :

« On parle beaucoup de logement, d'agriculture, d'industrialisation, de commerce, de mixité sociale ou d'écologie. On parle moins du sol qui rend pourtant toutes ces politiques possibles. Il s'agit d'un angle mort, alors que le foncier est le support matériel de presque tout : il conditionne l'accès au logement, l'installation de jeunes agriculteurs, la possibilité d'implanter une usine voire une mega factory, le maintien des commerces de proximité, la préservation de la forêt, les inondations et tout simplement la conservation des sols vivants.

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation », proclame le Code de l'urbanisme dans son article inaugural.

Pourtant, le foncier est la première source d'inégalités. (...) On sait que les inégalités proviennent davantage du patrimoine que des revenus. Chez les 30 % les moins dotés, le patrimoine immobilier est presque absent (car ils sont rarement propriétaires). Pour la moitié des ménages, ceux situés entre le 4e et le 9e décile, l'immobilier (en

général, leur résidence principale) représente autour de 70 % de leur patrimoine brut. Et cette tendance n'a fait que s'aggraver dans le temps. (...) La rente foncière, c'est-à-dire la valorisation du sol indépendamment du travail de son propriétaire, joue ainsi un rôle déterminant dans le partage des richesses nationales. (...)

On ne peut pas lire la valeur du sol à travers le seul marché, parce qu'une partie décisive de ses effets n'apparaît pas dans les prix des transactions foncières. En 2025, une étude inédite a mesuré les bénéfices induits par la présence de commerces de proximité - ce que les économistes appellent des "externalités positives", déjà citées plus haut. Il en ressort que 93 % des commerçants disent avoir des discussions personnelles avec leurs clients, 78 % aident des personnes en situation de précarité, 60 % ont déjà accueilli des personnes en insécurité dans leur commerce, 77 % participent à l'embellissement de la rue et 70 % nettoient régulièrement les abords de leur local. L'étude va jusqu'à proposer des mises en équivalence monétaire : dans une ville de 1 000 commerces, si 20 % d'entre eux consacrent dix minutes par jour à une forme de veille sécuritaire ou si 15 % nettoient leur devanture quinze minutes par jour, ces gestes représentent une valeur théorique de près d'un demi-million d'euros par an. Autrement dit, un local commercial n'est pas seulement un actif immobilier : il supporte aussi des fonctions de sécurité, de solidarité et de vie de quartier.

Le même décalage apparaît sur les enjeux environnementaux. Les sols rendent des services qui ne sont pas intégrés dans l'économie ordinaire de l'aménagement d'une parcelle : protection contre les catastrophes, stockage de carbone, support de biodiversité, cycle de l'eau. C'est bien parce que la valeur créée par tous ces services écosystémiques n'a pas été prise en compte dans les transactions foncières que l'artificialisation des sols s'est emballée dans les années 2000 avec l'explosion des zones pavillonnaires et des zones commerciales (60 000 à 70 000 hectares/an bétonnés dans ces années-là contre 20 000 aujourd'hui) ».

Le chapitre se termine évidemment par le dernier élément du triptyque public-privé-commun, donc « les communs fonciers ».

EXTRAIT :

« Il faut repolitiser le sol et faire du foncier un enjeu de souveraineté. Non pas seulement au sens défensif - empêcher que des terres stratégiques soient achetées par des intérêts extérieurs - mais pour gouverner, territoire par territoire, les surfaces qui le composent. Cette approche signifie pouvoir réserver et orienter du foncier pour le logement abordable au-delà du seul logement social, pour les jeunes agriculteurs, pour le renouveau industriel, pour les commerces de proximité dans la France périurbaine, pour la renaturation, pour les équipements publics. En bref, il s'agit de faire du foncier un vecteur déterminant pour édifier le territoire qu'il nous faut. Cela suppose de s'extraire du vieux duel entre État et marché, entre public et privé. Le foncier appelle un troisième terme : les communs. Les Community Land Trusts - que l'on peut traduire par "fiducies foncières communautaires" - en donnent une illustration simple : une structure d'intérêt collectif reste propriétaire du sol, tandis que l'usage ou le bâti est confié à des ménages ou à des porteurs de projet. Le terrain est ainsi sorti de la spéculation, ce qui permet de maintenir de façon durable des logements abordables ou des activités économiques utiles. Ce modèle s'est développé aux États-Unis dans les années 1970 mais aussi en Europe ; à Bruxelles par exemple, un Community Land Trust permet à des ménages modestes d'acheter leur logement sans acheter le terrain, afin de garantir un parc accessible dans la durée.

Nous n'avons d'ailleurs pas à aller chercher très loin une inspiration tricolore : elle existe déjà avec les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les Safer. Créées au début des années 1960, les Safer forment aujourd'hui un réseau d'une vingtaine de structures régionales. Elles observent l'ensemble du marché rural, peuvent exercer un droit de préemption lors des ventes et réattribuent les terres selon des critères d'intérêt agricole et territorial. (...) Les Safer ne sont pas exemptes de critiques. Le poids des syndicats dans les décisions, et en particulier celui du plus puissant d'entre eux, la FNSEA fait planer un parfum de népotisme. (...) Les Safer forment à bien des égards un monstre de coopération du foncier agricole mêlant pouvoirs publics, propriétaires privés et communauté délibérant des usages du sol. Il suffirait d'une gouvernance et d'un périmètre d'action plus robustes pour qu'elles dessinent pour notre pays l'agriculture qu'il nous faut, conciliant autonomie alimentaire, compétitivité économique et respect de l'environnement. En effet, l'une des forces de ce dispositif est d'agir sur le flux et non sur le stock. Ainsi ne remettrait-on pas en cause frontalement le modèle agricole dominant - pour la bonne raison que les exploitants en sont dépendants et se sont lourdement endettés pour faire face -, mais on accompagnerait l'éclosion progressive d'une autre agriculture. Lorsque l'on sait que la moitié des agriculteurs français devraient partir à la retraite d'ici 2030, on mesure tout le potentiel d'une telle approche ». D'autres exemples sont donnés par la suite : « Paris Commerces », « Action Cœur de Ville », « OFS »...

« Les “Safer des villes” restent ainsi à bâtir. Leur mission serait non seulement d'acheter des terrains en s'appuyant sur un droit de préemption, mais aussi de porter, arbitrer et orienter le foncier vers les usages jugés désirables : logement abordable, commerce de proximité, réindustrialisation, renaturation, équipements publics. Autrement dit, ces Safer des villes agiraient pour assurer le logement qu'il nous faut, les commerces qu'il nous faut, voire l'industrie qu'il nous faut... Le pilotage serait beaucoup plus fin que celui du droit de l'urbanisme. Ce dernier, étant de nature juridique, procède par interdiction, en restreignant le champ des activités autorisées sur telle ou telle parcelle. Les Safer des villes reposeraient, elles, sur un mode d'édification positive, porteuse de valeurs et d'ambition. (...) Une grande ambition pour le foncier urbain et périurbain est nécessaire. Elle devra combiner le meilleur des trois mondes du public, du privé et des communs pour figurer un monstre de coopération. Cela pourrait procéder d'une mise en réseau d'organismes de foncier solidaire (OFS), qui joueraient le rôle des Safer. Ces OFS seraient portés d'abord par les acteurs locaux. Logiquement, chaque OFS serait présidé par le maire de la commune ou le président de l'intercommunalité (métropole, établissement public de coopération intercommunale) afin d'assurer la cohérence avec la stratégie territoriale issue du processus démocratique. L'expérience des Safer et des CDAC montre le risque d'une captation par un groupe d'intérêts dominant ou des collusions locales. Cette dérive serait évitée par des comités décisionnels locaux intégrant de manière équilibrée représentants des collectivités, acteurs économiques, bailleurs, associations d'habitants et acteurs de l'environnement. On empêcherait ainsi toute majorité automatique menée par un seul groupe. Les modes d'intervention (préemption, attribution des terrains) devraient suivre des protocoles et des grilles d'analyse transparentes et s'appuyer sur des jurys légitimes et indépendants. Le tout serait coordonné par une instance nationale associant l'État, les principaux bailleurs de fonds tel que la Caisse des dépôts et consignations, des élus et représentants à l'échelle nationale des différentes parties présentes dans les gouvernances locales. Une assemblée citoyenne permanente pour le foncier pourrait aussi être envisagée afin de donner le maximum de légitimité à l'édifice. Composée par tirage au sort et renouvelée de manière régulière, elle évaluerait le dispositif en continu et formulerait des recommandations utiles ».

• EXTRAITS DU LIVRE DE JEAN TIROLE ET DE KARINE VAN DER STRAETEN, « ÉCONOMIE DU DÉSORDRE MONDIAL »

Comme le livre de Sébastien Soriano, ce livre comporte trois parties. Mais la ressemblance ne s'arrête pas là : le livre de ces deux économistes chevronnés se préoccupe beaucoup lui aussi, et dès l'introduction, de souveraineté (le mot y figure au total plus de 30 fois !) ainsi que de l'Europe dans le monde dominé par des empires. Le thème de l'Europe occupe en effet dans ce livre aussi une place centrale. Cela apparaît clairement dans le paragraphe de l'introduction où les deux auteurs annoncent leur vision en abordant ce livre :

EXTRAIT :

« Notre position se distingue de plusieurs réponses familières dans le débat européen. Une partie de la discussion oppose depuis longtemps plus d'Europe et moins d'Europe, approfondissement fédéral et retour à la nation, Europe normative et Europe puissance, Europe atlantiste et Europe autonome, Europe de la croissance et Europe de la sobriété. Chacune de ces attitudes contient une part de vérité. Mais aucune, prise isolément, ne nous paraît à la hauteur du moment. La première attitude est celle des intégrationnistes. Ils considèrent que l'Europe est paralysée par son inachèvement institutionnel et par une culture du consensus qui la distingue profondément d'un État fédéral classique. Nous partageons largement ce diagnostic. L'Union souffre de règles de décision trop lentes, d'un budget trop faible, d'une fragmentation excessive et d'un recours trop fréquent à l'unanimité. Mais nous ne partageons pas toujours la conclusion qui en est tirée : la fuite en avant vers une dette commune, un budget commun ou une mutualisation des risques sans transformation préalable des structures politiques. Il ne peut exister de mutualisation durable des risques sans contrôle commun effectif. Or, aujourd'hui, la mise en œuvre des politiques demeure largement nationale ; les budgets restent presque entièrement nationaux ; les administrations nationales conservent un rôle central même dans les quelques domaines de compétence exclusive de l'Union européenne. Cette architecture rend difficile une mutualisation complète des conséquences économiques et sociales des politiques. La deuxième attitude est celle des souverainistes. Ils rappellent, souvent à juste titre, que la démocratie s'est historiquement construite dans des cadres nationaux, que les citoyens restent attachés à leurs institutions nationales et que l'Europe souffre parfois d'un déficit de lisibilité démocratique. Toutefois, leur réponse demeure prisonnière d'une vision idéalisée d'un passé révolu. Aucun État européen isolé, pas même le plus grand, ne dispose seul des ressources nécessaires pour rivaliser durablement avec les États-Unis ou la Chine dans l'intelligence artificielle, les biotechnologies ou les infrastructures financières. Le souverainisme contemporain risque ainsi de défendre une souveraineté de façade : attachée aux attributs symboliques de l'indépendance, mais incapable d'en garantir les conditions matérielles. La troisième attitude est celle de la consolation. Elle consiste à se rassurer en se disant que l'Europe est plus protectrice, plus égalitaire, plus soucieuse du droit ou plus sensible au climat que d'autres puissances. Elle est souvent portée par des Européens sincèrement attachés au projet communautaire, à son modèle social, à ses libertés publiques, à son souci de l'environnement et à sa tradition juridique. Ces attachements sont précieux. Mais ils deviennent problématiques lorsqu'ils servent à minimiser l'ampleur du défi. On ne peut pas éviter de se poser la question centrale : comment préserver ce modèle européen si la base productive, technologique, militaire et financière qui le soutient s'affaiblit ? Les politiques sociales, la santé, les retraites, la transition écologique et l'éducation coûtent cher. Elles supposent une économie dynamique, une capacité d'innovation, des recettes publiques solides et une autonomie stratégique minimale. Célébrer les vertus européennes sans se donner les moyens de les préserver revient à transformer les valeurs en refuge rhétorique. Une quatrième attitude, plus diffuse, pourrait être qualifiée de post-puissance. Elle accepte, explicitement ou non, la fin de la centralité européenne. Certains y voient une forme de sagesse : l'Europe ne serait plus faite pour rivaliser avec les États-Unis ou la Chine ; elle devrait se contenter d'être une puissance normative, juridique, écologique, diplomatique ou humanitaire. D'autres espèrent un retour à l'atlantisme : mieux vaudrait rester un allié protégé des États-Unis que prétendre à une autonomie illusoire. D'autres encore défendent une forme de décroissance ou d'acceptation de la stagnation, au nom de la sobriété et des limites écologiques. Ces positions posent de vraies questions, mais elles sous-estiment un point décisif : dans un monde marqué par la géopolitique transactionnelle [la définition est donnée au début du 1^{er} chapitre], la faiblesse économique se paie immédiatement en dépendance stratégique, en vulnérabilité technologique et en perte d'influence politique. Une Europe durablement stagnante risquerait

moins de devenir un modèle post-matérialiste qu'un espace progressivement vassalisé par des puissances plus dynamiques et plus déterminées à imposer leurs intérêts ».

Dans ce paragraphe important pour comprendre la suite, on s'aperçoit que, comme le fait aussi Sébastien Soriano dans son propre livre, les auteurs privilégient une attitude par rapport à l'Europe parmi toutes celles qu'ils listent : *« Nous ne plaçons donc ni pour une intégration abstraite, ni pour un retour impossible aux souverainetés nationales, ni pour une consolation morale, ni pour les renoncements de la post-puissance. Nous plaçons pour une Europe plus capable : capable d'ouvrir sans se désarmer, de réguler sans étouffer l'innovation, de protéger sans figer les structures héritées, de mutualiser là où la responsabilité commune existe, de laisser aux États ce qu'ils peuvent mieux faire, et d'agir au niveau européen lorsque l'échelle nationale ne suffit plus. L'enjeu n'est pas d'imiter les deux superpuissances que sont la Chine et les États-Unis, mais de préserver la possibilité d'un modèle démocratique, social, ouvert et écologique dans un monde redevenu plus dur ».*

Le livre de Jean Tirole et de Karine van Der Straeten comporte trois parties, avec pour titres « Le retour de la géopolitique » pour la première, « Les priorités stratégiques » pour la deuxième, et « Sortir de l'impasse » pour la troisième.

Première partie : « Le retour de la géopolitique »

Chapitre 1 : « Un ordre mondial qui se délite ».

Le premier paragraphe est consacré aux manifestations de ce délitement. Deux preuves en sont apportées : d'une part, « le déclin du multilatéralisme et le retour de la géopolitique » et d'autre part « la nouvelle géopolitique transactionnelle ».

EXTRAIT :

« Historiquement, la géopolitique transactionnelle a plutôt été la norme que l'exception. De tout temps, le commerce, la finance et la géopolitique ont été imbriqués étroitement. Les puissances dominantes ont sécurisé des territoires à des fins extractives. Elles ont utilisé alternativement les liens créés par les échanges commerciaux et financiers pour atteindre des objectifs géostratégiques : Rome a réduit les incitations à la rébellion en transformant les territoires conquis en économies interdépendantes ; l'Empire mongol et les Cités marchandes italiennes ont préservé les échanges pour gouverner à distance, utilisant le commerce et la finance ; et, au-delà de son empire formel, la Grande-Bretagne a développé son empire "informel" par les traités commerciaux et des prêts. L'idée selon laquelle l'économie pourrait être durablement séparée de la politique relève davantage de la fiction que d'une loi générale.

Comment caractériser le nouveau monde transactionnel ? Pour Galib Bashirov et Ihsan Yilmaz, le transactionnalisme est "une approche au détriment des relations multilatérales, se concentre sur les gains à court terme plutôt que sur une vision stratégique à long terme, adhère à une vision du monde à somme nulle où tous les gains sont relatifs et où la réciprocité fait défaut, rejette l'élaboration de politiques fondées sur des valeurs, et ne s'inscrit pas dans une stratégie globale". Nous allons tout au long de cet ouvrage rencontrer ces différents traits et les relier entre eux.

Les instruments qu'utilise aujourd'hui cette géopolitique sont nombreux et complémentaires. Ils sont d'abord économiques : droits de douane et quotas, contrôle de l'accès à l'énergie, aux matières premières critiques ou aux semi-conducteurs. Ils sont ensuite financiers : gel ou expropriation d'actifs, suspension de l'aide financière, exclusion des systèmes internationaux de paiement. Les grandes puissances peuvent aussi fournir ou retirer des biens publics mondiaux, comme la sécurité des routes maritimes ou leur participation à des organisations multilatérales. Enfin, ces outils économiques et financiers s'articulent avec des instruments politico-militaires plus directs : invasions, dissuasion nucléaire, cyberattaques, guerres hybrides, désinformation et soutien à des forces politiques étrangères, ou menaces (...).

Loin d'assurer la paix (comme le veut la célèbre phrase de Montesquieu, « le commerce adoucit les mœurs »), l'essor des échanges multiplie les points de pression possibles. Pour être effectives, les menaces (ou contre-menaces) géopolitiques doivent être à la fois percutantes et crédibles.

Percutantes, car leur impact n'est pas garanti. Les sanctions n'ont pas empêché la Russie, l'Iran et le Venezuela d'écouler leur pétrole, certes à prix réduit : l'extraterritorialité de ces sanctions, qui consiste à menacer de

représailles un pays qui commercerait avec un pays tiers plus difficile à contraindre, s'est en l'occurrence heurtée aux intérêts de grands acheteurs comme la Chine ou l'Inde.

Crédibles, car les conflits détruisent de la valeur des deux côtés. Un hégémon ne tire profit de sa menace que s'il est perçu comme prêt à en assumer le coût. Cette crédibilité requiert une capacité à soutenir l'effort dans la durée, qu'il s'agisse de finances publiques, de capacités industrielles ou de reconstitution des stocks stratégiques. Elle repose aussi sur l'alignement de l'opinion publique intérieure ou des groupes influents, même dans les régimes illibéraux ».

Le deuxième paragraphe s'attache aux causes du délitement de l'ordre mondial (« Comment en sommes-nous arrivés là ? »).

EXTRAIT :

« Nous pouvons apporter trois réponses à cette question.

Des promesses économiques non tenues. L'accroissement spectaculaire de la taille du gâteau n'a pas suffisamment été accompagné de son partage. Si la mondialisation a amélioré substantiellement le niveau de vie moyen, elle l'a fait de façon très inégale. (...)

Une mauvaise appréciation de la fragilité des démocraties. De nombreux pays (Russie, Hongrie, Turquie, Inde, les États-Unis de Trump ou le Brésil de Bolsonaro) ont vu des gouvernements populistes légalement élus consolider leur pouvoir en contrôlant les médias, en menaçant les opposants, en réécrivant l'histoire nationale et en s'autoproclamant "nous sommes le peuple", formule rapidement suivie de la désignation d'"ennemis du peuple" (les étrangers, les minorités nationales ou religieuses, les experts et les élites). Le populisme repose en effet sur l'idée qu'il existerait un "vrai peuple", homogène, vertueux et porteur d'une volonté générale claire, que les élites (autres partis, juges, médias et corps intermédiaires) empêcheraient de s'exprimer pleinement. (...)

Une mauvaise appréciation de la fragilité du multilatéralisme. Le multilatéralisme requiert une confiance dans l'existence de gains à l'échange. À l'inverse, les promoteurs de la « pensée à somme nulle » diffusent la vision d'un gâteau à taille fixe sur lequel il faudrait absolument mettre la main en premier. (...)

Les institutions multilatérales ont toujours inclus leur lot de menaces, blocages et dissimulations ; mais elles étaient reconnues pour ce qu'elles étaient et, dans l'ensemble, peu remises en question. Ce consensus ne pouvait que conforter Albert Hirschman qui espérait que les règles et les institutions finiraient par remplacer la politique du plus fort. Dès 1945, Hirschman montre cependant qu'une concentration excessive des échanges crée des dépendances, que les États peuvent exploiter à des fins stratégiques. Il insiste sur le fait que toutes les interdépendances ne se valent pas. Une interdépendance symétrique, où deux pays dépendent fortement l'un de l'autre, peut favoriser la coopération ou la retenue. Une interdépendance asymétrique, en revanche, donne un avantage au partenaire le moins dépendant, qui peut menacer de couper l'accès à un marché, à une technologie, à une matière première ou à un financement. Hirschman suggérait d'écarter les dangers liés à ces déséquilibres de pouvoir, non seulement par la diversification des échanges mais aussi par la délégation de la souveraineté économique à des institutions multilatérales ».

Dans le paragraphe suivant, les auteurs montrent l'apport de la théorie des jeux pour analyser l'utilité mais aussi la fragilité du multilatéralisme.

Le 5^{ème} paragraphe concerne la tentation illibérale et sa progression depuis une vingtaine d'années, et le lien réciproque qu'entretient l'illibéralisme avec la géopolitique transactionnelle.

Le paragraphe suivant montre que cette géopolitique transactionnelle, couplée avec la domination des États-Unis et de la Chine, dessine un monde nouveau.

EXTRAIT :

« Mark Carney [Premier ministre du Canada] suggère que l'avenir de la coopération internationale pourrait résider dans la multiplication de clubs flexibles, à "géométrie variable". Certains fonctionneraient au sein d'institutions universelles existantes telles que l'ONU ou l'OMS²⁴, tandis que d'autres seraient des regroupements plus restreints et plus sélectifs. Des exemples de ces derniers existent déjà, notamment le G20 (qui regroupe les vingt plus grandes puissances économiques), les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud et leurs partenaires), le Quad (États-Unis, Inde, Japon et Australie) et l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Ces clubs sont très hétérogènes : ils mêlent des démocraties libérales et des régimes illibéraux, des pays aux intérêts économiques divergents et des États dont le degré d'alignement sur Washington ou Pékin varie.

À bien des égards, cette vision s'apparente à une forme modernisée du non-alignement, parfois qualifiée de "multi-alignement", dans laquelle les États évitent les blocs exclusifs et participent plutôt à de multiples partenariats qui se recoupent. Plutôt que de prendre parti dans une rivalité binaire entre les États-Unis et la Chine, les puissances intermédiaires chercheraient à jouer de leur influence par une coopération souple, préservant ainsi leur autonomie tout en s'engageant dans la résolution collective des problèmes.

Cependant, ces coalitions présentent des faiblesses structurelles. Leur fonctionnement repose sur des engagements souvent peu contraignants, ce qui fragilise leur efficacité à long terme et les rend dépendantes des rapports de force et des changements politiques. En outre, elles risquent de fragmenter davantage la gouvernance mondiale en multipliant des initiatives parallèles, parfois concurrentes, et courant le risque d'être dominées par les grandes puissances. (...)

Notons que cette logique de coalitions de volontaires n'est pas étrangère à l'Europe. Au sein de l'Union européenne, des formes de coopération différenciée, où certains États avancent plus vite que d'autres, traduisent également cette approche flexible et sélective. Autrement dit, l'Europe expérimente en interne les mêmes tensions entre efficacité, inclusion et souveraineté que celles observées à l'échelle globale.

En résumé, ces coalitions de volontaires traduisent une évolution du système international à mi-chemin entre l'ordre westphalien et le multilatéralisme classique. Elles incarnent une forme de gouvernance intermédiaire, plus pragmatique, en privilégiant des formats flexibles et orientés vers l'action, mais aussi plus instable et moins cohérente. Les coalitions de volontaires ne sont donc pas idéales, mais nous avons peu d'alternatives ».

Pour terminer ce chapitre, le dernier paragraphe est entièrement consacré à l'Europe, une « Europe sous pression ».

EXTRAIT :

« Le déclassement technologique de l'Europe a des conséquences profondes, bien au-delà du champ purement économique. Il affaiblit notre capacité à défendre la démocratie, à assurer notre sécurité, à préserver notre indépendance et à peser sur les normes et régulations mondiales. Nous reviendrons sur ces différents points tout au long de ce livre, mais il est utile, dès à présent, de dissiper une illusion : celle de la viabilité du statu quo ».

Par leurs titres, les sous-paragraphe qui suivent développent les principaux arguments avancés pour dissiper cette illusion :

- « Une Europe marginalisée dans la définition du nouvel ordre mondial »
- « L'intelligence artificielle : l'Europe à la traîne ».
- « Une Europe qui n'a plus la main sur la démocratie ».
- « Une Europe explosée aux chantages ».
- « Halte aux illusions »

« Le déclassement technologique de l'Europe ne se résorbera pas de lui-même, bien au contraire. En affaiblissant sa position, il la rend plus vulnérable aux importations, aux pressions géopolitiques et l'incite au repli et aux concessions. Ces réactions ne font qu'aggraver une situation déjà préoccupante et nourrissent un cercle vicieux de dépendance et de recul. La remise en cause du multilatéralisme et l'essor d'une géopolitique de plus en plus transactionnelle ne relèvent donc pas seulement d'un changement de ton diplomatique ou militaire : ils traduisent une transformation profonde de l'ordre économique international. À mesure que les grandes puissances privilégient les rapports de force bilatéraux et instrumentalisent les interdépendances, les règles du commerce mondial se fragilisent. Ce glissement ouvre la voie à une recomposition des échanges, marquée par le retour des logiques de puissance, de relocalisation et de sécurisation des chaînes d'approvisionnement. Autrement dit, la fin relative du multilatéralisme politique prépare et accompagne une déglobalisation progressive, où le libre-échange cesse d'être la norme pour devenir un outil parmi d'autres au service des stratégies nationales ».

Chapitre 2 : « Vers une déglobalisation ? »

EXTRAIT :

« La mondialisation ne s'efface donc pas ; elle change de forme. Elle ne repose plus seulement sur la recherche du moindre coût, mais sur la maîtrise des dépendances critiques. Or c'est précisément là que l'Europe apparaît fragile. Elle dispose encore d'un grand marché, d'un pouvoir normatif réel et de secteurs industriels puissants. Mais dans les technologies qui organisent désormais la puissance économique (cloud, intelligence artificielle, plateformes numériques, logiciels, cybersécurité, données), elle dépend largement d'acteurs américains ou asiatiques ».

Cet extrait est la conclusion du chapitre ; lequel comporte plusieurs paragraphes qui montrent en effet en quoi la mondialisation ne s'efface pas mais change de forme :

- « Un gâteau en très forte croissance et des désillusions »

EXTRAIT :

Il ne faut pas sous-estimer les bienfaits de l'échange en termes de pouvoir d'achat, de création d'emploi et d'efficacité économique. Le niveau actuel d'ouverture au commerce international augmente le revenu mondial d'au minimum 49 % par rapport à une situation d'autarcie totale (...) La croissance fut inégalement partagée. La mondialisation fait partie de ces nombreuses politiques qui augmentent la taille du gâteau, mais qui redistribuent celui-ci de manière très inégale. (...) La désindustrialisation a progressé. La classe politique des pays riches se désole du recul de l'industrie dont la part manufacturière dans le PIB de la France s'est élevée à 11 % en 2017 contre 17 % en 1995 ».

- « L'érosion du multilatéralisme commercial »
- « Le rôle de l'OMC »
- « Les accords commerciaux préférentiels »

EXTRAIT :

La fragilisation de l'OMC ne commence pas avec Donald Trump : à la suite de l'échec du cycle de Doha, de nombreux pays se tournèrent vers des accords commerciaux préférentiels (en dehors du cadre multilatéral de l'OMC). Citons par exemple l'USMCA (ex-NAFTA) entre les États-Unis, le Canada et le Mexique ; le Mercosur entre le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay ; le Regional Comprehensive Economic Partnership entre la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'ASEAN, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; et, bien sûr, l'Union européenne et ses membres associés : Norvège, Suisse, Islande, Liechtenstein. Ces accords commerciaux préférentiels, autrefois l'exception, sont devenus la règle.

Que contiennent exactement ces accords ? Et, plus fondamentalement, que recouvre précisément la notion de « libre-échange » ? De même que le libéralisme ne se définit pas comme un marché libre de toute entrave, mais reflète plutôt le besoin de responsabilisation des acteurs économiques à l'égard du bien commun, le libre-échange n'a en pratique que peu à voir avec un échange libre de toute contrainte. Dans les deux cas, la régulation est essentielle. C'est le rôle des clauses, « économiques » et « de valeurs », qu'on trouve notamment dans les traités de libre-échange signés par l'Union européenne. (...) Si de telles clauses sont absolument nécessaires pour garantir l'impartialité, elles suscitent aussi des réserves : ces clauses ne doivent pas empêcher les pays hôtes de mettre en œuvre des régulations qu'ils pensent légitimes indépendamment de la volonté de soutirer des bénéfices de l'entreprise qui a investi chez eux. (...) Il s'agit donc de trouver le bon équilibre entre deux objectifs importants : la protection de l'investissement contre l'opportunisme des États, et la possibilité pour ces derniers d'introduire des régulations au service du bien commun. Les traités n'interdisent pas aux États de réguler en matière de santé, d'environnement ou de sécurité. Une régulation qui poursuit un objectif dans ces domaines est en général acceptée, même si elle impose un coût pour l'investisseur. En revanche, elle doit être non discriminatoire (ce qui aurait été le cas si l'Australie avait mis en place des paquets sans logo uniquement pour les cigarettes étrangères). Elle doit aussi être « proportionnée », un critère plus complexe à évaluer (...).

- « La question du contrôle et de la dangerosité »

EXTRAIT :

« Les ONG ont pour mission de jouer un rôle de lanceur d'alerte lorsqu'une politique dévie du consensus scientifique sur un sujet ou face à la possibilité que des lobbies obtiennent des gouvernements des mesures qui vont à l'encontre du bien-être des citoyens. À notre avis, la réponse à ces alertes devrait d'abord être une réponse technique, faisant appel aux meilleurs scientifiques du domaine et à des organismes réputés pour leur compétence, dans les deux cas fiables et donc indépendants des lobbies professionnels et politiques ».

- La politique commerciale des États-Unis : un jeu à somme négative ».
- L'Europe doit-elle imposer des droits de douane de rétorsion ? »

EXTRAIT :

« L'Europe ne pouvait-elle pas rétorquer et porter ses droits à 15 % pour engager un bras de fer ? La tentation de répondre à une hausse des droits de douane par des mesures symétriques est compréhensible sur le plan politique, et peut même être payante si on a une forte détermination à tenir cette position. C'est ce qu'a fait la Chine. (...) »

L'Europe présente trois grandes différences avec la Chine. La différence géopolitique. Les États-Unis ont brandi la menace de se retirer de l'OTAN, laissant l'Ukraine et les pays de l'Europe de l'Est à la merci du militarisme de Poutine. (...) La différence économique. La Chine a une faible exposition aux importations européennes, américaines ou japonaises. L'inverse n'est pas vrai. La Chine pouvait donc se permettre une guerre commerciale à coût raisonnable avec les États-Unis. (...) La différence politique. Les premières victimes de représailles commerciales européennes à l'encontre des États-Unis ne seraient pas les producteurs américains, mais les consommateurs européens eux-mêmes. (...) ».

- « De la guerre tarifaire à la guerre des normes »
- « L'extraterritorialité »
- « Une taxonomie »

EXTRAIT :

« Supposons qu'un pays, le pays A, veuille qu'un autre pays, le pays B et ses entreprises appliquent une certaine politique, soit parce que cela arrange matériellement le pays A, soit parce que cette politique fait partie de ses « valeurs », soit encore un peu des deux. Pour rendre les choses intéressantes, supposons que le pays B n'adopterait pas spontanément cette politique, quelle qu'en soit la raison. On peut distinguer trois formes d'influence par lesquelles le pays A peut infléchir le choix du pays B dans la direction qu'il désire.

La valeur d'exemple (le modèle à suivre). Dans le premier cas, la politique adoptée par le pays A peut servir de référence au pays B. Celui-ci peut ainsi tirer des enseignements de la manière dont la réglementation a été élaborée et mise en œuvre, tout en bénéficiant du retour d'expérience associé à cette politique. L'expérience du pays A peut aussi mener à la mobilisation des citoyens du pays B pour suivre son exemple. Mais, en aucun cas, le pays A ne force ni ne fournit d'incitations financières pour infléchir les choix de B ou de ses entreprises. (...) »

La coercition. À l'autre extrême de la géopolitique transactionnelle, le pays A peut utiliser sa puissance militaire brute, ou encore la menace de la force pour contraindre le pays B à suivre la politique désirée. (...) »

L'incitation. Entre les deux se trouve un continuum de politiques qui visent à inciter le pays B à adopter la politique voulue sans non plus le forcer. L'instrument privilégié est de conditionner l'accès des entreprises du pays B au marché du pays A à un respect de certains aspects de la loi du pays A (par exemple, ne pas commercer avec l'Iran). Les États-Unis et l'Europe pratiquent tous les deux cet échange entre conformité et accès au marché intérieur ».

- « L'effet Bruxelles »

EXTRAIT :

« Un exemple d'incitation est donné par l'effet Bruxelles. Celui-ci fait référence au pouvoir qu'a l'Europe d'imposer ses réglementations au reste du monde sans utiliser d'accord international, par la simple force du mécanisme de marché. Pour accéder au marché européen, les entreprises doivent respecter les règles de l'Union européenne. Plutôt que de fabriquer des produits différents selon les pays, elles préfèrent parfois appliquer ces normes européennes à l'échelle mondiale. Anu Bradford expose avec précision les conditions nécessaires à l'émergence de cet effet, ce qui permet également de réfléchir à la question de savoir pourquoi il n'existe pas véritablement d'« effet Washington » ni d'« effet Pékin ». L'effet d'entraînement existe quand les conditions suivantes sont réunies.

- . La taille du marché est importante (...)
- . Les normes sont strictes, clairement spécifiées et vérifiables (...)
- . La cible est peu mobile (...)
- . La mise en conformité est soumise à des rendements d'échelle (...)

Un exemple d'incitation est donné par l'effet Bruxelles. Celui-ci fait référence au pouvoir qu'a l'Europe d'imposer ses réglementations au reste du monde sans utiliser d'accord international, par la simple force du mécanisme de marché. Pour accéder au marché européen, les entreprises doivent respecter les règles de l'Union européenne. Plutôt que de fabriquer des produits différents selon les pays, elles préfèrent parfois appliquer ces normes européennes à l'échelle mondiale. Anu Bradford expose avec précision les conditions nécessaires à l'émergence de cet effet, ce qui permet également de réfléchir à la question de savoir pourquoi il n'existe pas véritablement d'« effet Washington » ni d'« effet Pékin ». L'effet d'entraînement existe quand les conditions

suivantes sont réunies. (...) Une chose est certaine : dans un monde d'abandon du multilatéralisme et de géopolitique transactionnelle, l'utilisation de l'extraterritorialité par les États-Unis et l'Europe, mais aussi par de nouveaux acteurs comme la Russie et la Chine, soulèvera de nombreuses questions quant à leur légitimité et à leur impact sur notre bien-être collectif. L'extraterritorialité, si elle peut contribuer au bien commun en ciblant les passagers clandestins, risque fort de garnir l'arsenal transactionnel des puissances qui font valoir la loi du plus fort ».

Les auteurs ont donné tout logiquement au dernier paragraphe de ce deuxième chapitre le titre de « l'avenir de la mondialisation », avec en préambule une réflexion sur « les ressentis des Européens ».

EXTRAIT :

« Si plus de six citoyens sur dix estiment bénéficier du commerce international, ce soutien est loin d'être homogène. Les pays d'Europe du Nord, comme les économies les plus ouvertes, souvent de petite taille, se montrent nettement plus favorables. Ainsi, en Suède, près de 89 % des citoyens considèrent tirer profit des échanges internationaux. L'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques affichent également des attitudes très positives. À l'inverse, les citoyens de plusieurs pays d'Europe du Sud, notamment la France dont seulement 62 % des citoyens pensent bénéficier du commerce international, et plus encore la Grèce (52 %), la Roumanie (50 %) et l'Italie (45 %), se montrent sceptiques à l'encontre de la mondialisation. Les accords commerciaux ont pourtant été bénéfiques pour ces pays, avec un bilan gagnant dans certains secteurs et neutre dans les autres. Cette différence s'explique en partie par des facteurs structurels. (...) Ces clivages traversent également les sociétés nationales. De manière générale, les individus les plus diplômés, les plus aisés et les plus jeunes se montrent davantage favorables au libre-échange. Au-delà des intérêts économiques, les attitudes reflètent aussi des visions du monde contrastées : pour certains, le libre-échange permet l'enrichissement mutuel par la réalisation de gains d'échange ; pour d'autres, il s'inscrit dans une conception libérale de l'ordre international et constitue une source de vulnérabilité économique et sociale. Enfin, si les Européens se déclarent globalement favorables aux accords commerciaux, ce soutien est conditionnel. Une large majorité estime que ces accords doivent respecter des exigences strictes en matière de protection des consommateurs, de normes environnementales, de sécurité nationale et de lutte contre le changement climatique. Beaucoup jugent également nécessaire de renforcer les instruments de lutte contre les pratiques jugées déloyales. Comme l'a souligné Dani Rodrik, le commerce international, s'il peut générer des gains importants, est aussi susceptible de fragiliser les équilibres sociaux et politiques. Pour lui, ce n'est pas la mondialisation qui est contestée, mais la manière dont elle est gouvernée ».

Et le paragraphe, et aussi le chapitre, se terminent sur « l'avenir des échanges internationaux ».

EXTRAIT :

« L'hyperglobalisation à laquelle on a assisté durant les trente années qui ont précédé la pandémie de Covid-19 est due à plusieurs facteurs. D'abord, la révolution des technologies de l'information et de la communication a permis de gérer l'offshoring en partie à distance. Ensuite, l'essor du transport par conteneurs et les accords commerciaux multilatéraux, notamment régionaux, ont encouragé les producteurs des pays développés à se séparer des activités de production vers les pays à bas coût. Enfin, l'arrivée d'une nouvelle main-d'œuvre en provenance des pays communistes (Chine, Viêt Nam, Europe de l'Est) a ouvert la palette de solutions pour cette désindustrialisation. (...) Les échanges peuvent chuter pour plusieurs raisons : récentes tensions géopolitiques ; droits de douane ; volonté d'être moins dépendant dans un monde de rivalités exacerbées ; regain de popularité de la politique industrielle et du protectionnisme. L'expérience des chocs passés, comme le choc des importations chinoises du début de ce millénaire, joue également. Combinée à une protection insuffisante des salariés impactés par les importations chinoises et de leurs communautés, la globalisation a laissé un arrière-goût amer, parfaitement exploité par les partis populistes. De même, la pandémie de Covid-19 a montré notre dépendance aux importations chinoises de masques et de ventilateurs, et la difficulté pour l'industrie de se procurer des semi-conducteurs essentiels. Les pénuries d'énergie causées par l'invasion russe en Ukraine ou le renchérissement du pétrole et du gaz à la suite de la guerre en Iran et la fermeture du détroit d'Ormuz furent aussi des événements très visibles pour le grand public. On peut prévoir que d'intenses discussions s'établiront à l'avenir sur le choix des industries bénéficiant d'un "protectionnisme de résilience". (...) Malgré la guerre commerciale, le commerce international est pour l'instant demeuré relativement robuste. (...) Les flux commerciaux se réorganisent selon plusieurs dynamiques : contournement via des pays tiers moins taxés, redéploiement des chaînes

d'approvisionnement ou substitution de fournisseurs, notamment dans des secteurs clés comme les semi-conducteurs ou les smartphones ».

Deuxième partie : « Les priorités stratégiques »

Chapitre I : « L'Europe face au défi de l'innovation »

Conformément aux conclusions de nombreuses études, les auteurs font des constats similaires sur « l'écart technologique », puis sur « l'impact des technologies sur les capacités de défense » puis également sur « le piège de la mid-tech » (en ce sens que « l'Europe investit trop peu et de manière disproportionnée vers des secteurs de moyenne technologie »).

Suit alors un paragraphe montrant qu'en Europe « le contraste est tout aussi frappant que dans la tech » ; d'où « des menaces nouvelles sur notre santé ».

EXTRAIT :

Sans surprise, donc, les États-Unis et, depuis 5 ans, la Chine trustent les essais cliniques (et les médicaments dans le pipeline). La Chine réalise 40 % des nouveaux essais cliniques en oncologie. En l'absence d'un sursaut, notre santé sera dans quelques années totalement dépendante de ces deux pays. Les États-Unis ont longtemps occupé une position de leader incontesté dans la R&D biomédicale, l'Europe et le Japon constituant un solide deuxième pilier. En quelques années, la Chine est passée « du statut de passager clandestin à celui d'innovateur ». Ce rattrapage n'est pas dû à une stratégie de simple imitation ; au contraire, il inclut de nombreux produits innovants, homologués par les agences de médicaments occidentales. L'Europe a un excellent niveau de recherche en sciences de la vie (elle reste devant la Chine pour les publications dans les revues scientifiques de premier plan) et son industrie les quinze plus grandes entreprises pharmaceutiques mondiales en termes de vente de médicaments, neuf avaient certes leur siège social aux États-Unis, mais deux étaient localisées au Royaume-Uni (GlaxoSmithKline, AstraZeneca), deux en Suisse (Novartis, Roche) et deux dans l'Union européenne proprement dite (Sanofi en France et Novo Nordisk au Danemark). Cependant, les mutations technologiques dans le domaine des médicaments et des traitements sont rapides, spectaculaires et l'Europe a du mal à garder son rang. Elle ne transforme plus son excellence scientifique en succès industriels et financiers. De nombreux groupes pharmaceutiques européens font une partie de leur recherche aux États-Unis. (...) Outre notre dépendance à l'égard des chaînes mondiales d'approvisionnement pour les principes actifs pharmaceutiques, les intrants nécessaires à la fabrication de produits biologiques et certaines technologies de diagnostic, nous identifions quatre freins pour l'Europe dans le domaine de la santé » : les ensembles de données, les perspectives de rentabilité, la faiblesse des écosystèmes d'innovation et les essais cliniques et autorisations de mise sur le marché des médicaments.

Le paragraphe suivant prolonge le précédent : « Médecine de précision et biomédecine fondée sur l'IA ». Toujours sur le thème de la santé, le paragraphe qui suit pose la question : « Qui paiera pour les nouveaux médicaments ? »

EXTRAIT :

« En France, les prix des médicaments sont principalement fixés de manière administrée par négociation entre les laboratoires pharmaceutiques et le Comité économique des produits de santé, sur la base d'une évaluation médicale réalisée par la Haute Autorité de santé. Et la France paie ses médicaments innovants au quart du prix américain. Si ce système permet de contenir le coût des traitements pour l'assurance maladie et les patients, il implique une sélection des médicaments effectivement pris en charge ainsi qu'une négociation pouvant retarder, voire décourager, leur commercialisation sur le marché français. Il reflète ainsi un choix sociétal légitime entre qualité et accès universel aux soins dans un cadre budgétaire contraint : choisir entre donner de bons soins à tous ou des soins excellents à une minorité.

Cependant, les États-Unis sont en passe d'adopter la clause de la nation la plus favorisée. En commerce international, cette clause permet à chaque pays de se voir offrir une égalité de traitement par ses partenaires commerciaux. Dans le cas des médicaments, et appliquée aux États-Unis, cette clause spécifie que le prix de gros auquel un laboratoire vend son médicament aux acheteurs américains ne peut excéder la moyenne pondérée des prix nets dans un panier de pays. Trump propose que le panier servant de base à la clause de la nation la plus favorisée comprenne les pays du G7 plus la Suisse et les Pays-Bas. Cette clause implique que les laboratoires pharmaceutiques seront à l'avenir peu enclins à octroyer des rabais à la France, car ces rabais seraient alors

automatiquement répercutés dans leur principal marché, les États-Unis³¹. Soit la France paiera le prix fort, soit ses citoyens n'auront pas accès aux nouveaux traitements. Plus généralement, l'objectif de l'administration américaine est d'obtenir plus de concessions des laboratoires ».

Le grand thème suivant traité est « la bataille mondiale pour les talents ».

RETRAIT :

« Pour comprendre ce qui se joue dans l'innovation de pointe et les nouvelles technologies, il faut également s'intéresser aux universités qui constituent des lieux essentiels à la fois de recherche fondamentale et de formation des talents. Leur niveau d'excellence ainsi que la manière dont elles interagissent avec le tissu économique jouent un rôle déterminant dans la capacité d'un pays ou d'une région à transformer la connaissance en innovations concrètes. (...) À plus long terme, la question de la réforme des universités européennes reste centrale. Trop souvent, les structures d'excellence sont cantonnées à des institutions parallèles : les instituts Max-Planck et la Société Fraunhofer en Allemagne, l'université privée Bocconi en Italie, les grandes écoles et établissements publics (EPST) en France. Le renforcement des universités passe par des principes bien identifiés : expérimentation, autonomie, responsabilisation par une évaluation fondée sur les résultats, simplification des procédures administratives, gouvernance moderne, salaires et budgets de recherche en augmentation, notamment pour les chercheurs de très haut niveau. Ces réformes, encore timidement engagées, rencontrent une résistance de la part de l'establishment universitaire. L'histoire montre que les nations qui négligent la science s'affaiblissent durablement. À l'Europe de se saisir de l'occasion offerte par l'hostilité de l'administration Trump à l'encontre des universités d'élite.

Le cas de la France : la France peine à attirer et retenir les meilleurs scientifiques. Les raisons de cette hémorragie de talents sont multiples ».

Le thème suivant est également bien connu, c'est celui du financement de l'innovation. Les auteurs regrettent que l'épargne se détourne du risque, qu'il n'y ait pas assez de capital-risque et que le marché financier soit en « silos ». Cela explique que les financements publics soient alors attendus.

RETRAIT :

« C'est donc [avec] prudence qu'il faut examiner l'idée d'une hausse massive des financements publics, accueillie par certains comme la réponse au déficit européen d'innovation et de compétitivité, notamment après le chiffrage du rapport Draghi. Car cette solution soulève aussitôt une autre série de questions : qui paie, par quel instrument, avec quelle gouvernance et pour financer quelles dépenses ? Un accroissement des dettes nationales ? Il est difficile de tirer des conclusions générales en matière fiscale à l'échelle européenne tant les pays divergent. Mais il est bon de rappeler quelques règles simples. Tout d'abord, un grand pays n'est pas forcément un pays qui dépense au-dessus de ses moyens. Un pays surendetté perd sa flexibilité de manœuvre et in fine son indépendance. Et cela lui coûte aussi très cher. (...) Ensuite, tout dépend d'à quoi servent les dépenses : consommation ou investissement ? Même s'il est difficile de définir formellement ce qui constitue un « investissement », le cas de la France est emblématique ; notre pays présente une baisse relative des dépenses d'éducation et de recherche au profit de la consommation. Les investisseurs étrangers ne s'inquiètent pas seulement du montant de la dette, mais aussi de la convergence de plusieurs facteurs explosifs. D'abord, la France fait face à des besoins massifs de dépenses nouvelles dans le climat, l'éducation, la santé, la défense : autant de secteurs où l'État a accumulé des retards. Ensuite, les perspectives de croissance restent faibles et la France n'a pas essayé de réconcilier État-providence et réforme de l'État. Enfin, la vie démocratique se réduit trop souvent à des débats électoraux et budgétaires dominés par des calculs électoralistes ou partisans de court terme, alors même que l'urgence exigerait un effort collectif. Face à cette « tempête parfaite », la France continue à « déplacer les transats pendant que le Titanic coule ». Une dette commune ? La dette commune, ce système où les pays européens empruntent ensemble et sont solidaires du remboursement si l'un d'entre eux manque à ses obligations de remboursement, est fréquemment évoquée comme solution. Aussi attrayante que soit cette possibilité, nous appelons à la prudence : émettre davantage de dette mutualisée revient à mettre la charrue avant les bœufs. (...) La mutualisation de la dette implique une responsabilité solidaire qui suppose elle-même une intégration budgétaire forte et une surveillance centrale effective, conditions que l'Europe ne remplit pas aujourd'hui et que les États membres ne semblent pas prêts à accepter. En l'absence de ce préalable, toute ambition de dette commune restera un vœu pieux. La leçon de fond est simple : subsidiarité et responsabilité vont de pair ; intégration décisionnelle et solidarité sont indissociables ».

Le paragraphe qui ferme ce premier chapitre porte un titre qui va amener deux développements successifs : « Dénier ou moment schumpétérien ? »

Premier développement : « Le dénier » :

EXTRAIT :

« La dynamique des sociétés curieuses, tolérantes et ouvertes est aujourd'hui fragilisée par le retour du nationalisme, du protectionnisme et d'une culture politique plus méfiante envers le risque et l'ouverture. Les sociétés stagnent lorsqu'elles cèdent à la peur, au repli et à l'excès de contrôle. En revanche, les mentalités changent quand les institutions récompensent l'ouverture, l'expérimentation et la responsabilité individuelle, et encouragent la concurrence des idées, le libre-échange, la mobilité, l'autonomie universitaire, la liberté d'expression et une réglementation intelligemment conçue. Le danger le plus profond des sociétés réside peut-être dans le dénier du déclassement lui-même ».

Second développement : « Moments du déblocage historique »

« Pour sortir de l'engrenage du déclassement, les sociétés ont besoin d'un moment schumpétérien de recomposition institutionnelle, d'un remplacement de structures devenues rigides, d'innovation dans la gouvernance, d'un déplacement du pouvoir vers de nouveaux acteurs.

Réforme préventive ou thérapeutique ? On peut distinguer deux modèles classiques de réforme. Le premier est le modèle "préventif" qui anticipe les problèmes à long terme et qui agit avant l'urgence. Le second est le modèle "thérapeutique" ou "réactif" : les sociétés ne changent qu'en situation de crise aiguë. Beaucoup de démocraties occidentales tendent vers le second modèle, parce qu'en temps normal les coûts des réformes sont concentrés et visibles, tandis que leurs bénéfices sont diffus et futurs. Il est politiquement plus facile de reporter les décisions jusqu'au moment où l'alternative devient manifestement pire. Et pourtant, comme en médecine, la prévention est bien moins coûteuse que la thérapie. Elle évite en grande partie les privations économiques et la détresse sociale qui suivent une crise majeure, comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal en firent l'expérience à leurs dépens dans les années qui suivirent la crise de l'euro des années 2010-2015.

La prévention. L'Allemagne du chancelier Gerhard Schröder illustre le modèle préventif. En 2003, son gouvernement fit des réformes importantes dans un contexte très difficile mais encore gérable : croissance faible, chômage élevé, perte de compétitivité, vieillissement démographique. (...)

La thérapie. La Suède et le Canada des années 1990 suivirent une autre logique pour réformer leur État : la tâche fut politiquement possible parce que ces deux pays étaient arrivés dos au mur. (...) Dans les deux cas, la crise créa une contrainte extérieure très forte, avec des marchés financiers réticents à prêter et un risque de défaut souverain. Tout cela cassa les coalitions de blocage habituelles. Les électeurs acceptèrent alors des mesures auparavant impensables parce que le coût du statu quo devint soudain visible et immédiat. L'État fut réformé en profondeur, améliorant son efficacité sans pour autant remettre en cause l'État-providence. (...)

Il fallait un Nixon pour aller en Chine. De façon intéressante, les réformes de l'État et les phases de libéralisation économique sont souvent l'œuvre de gouvernements sociaux-démocrates. (...) Les économistes ont une phrase pour résumer ce phénomène : "Il fallait un Nixon pour aller en Chine" : aux États-Unis, le resserrement des liens politiques avec la Chine maoïste en pleine guerre du Viêt Nam était impopulaire. Richard Nixon était un républicain très conservateur et donc peu soupçonné d'avoir un biais pro-révolution chinoise. Un président démocrate aurait peut-être eu plus de mal à opérer ce rapprochement en 1972 sans que l'on y voie une "faiblesse", voire une "capitulation". (...)

La résistance potentielle des élites nationales. Même lorsque le diagnostic est largement partagé, le déblocage historique d'un pays enlisé ne va jamais de soi. Une question centrale de l'économie politique demeure : pourquoi des acteurs qui tirent avantage d'un ordre existant accepteraient-ils de soutenir des réformes susceptibles de réduire leur pouvoir ou leurs acquis ? En règle générale, ils ne s'y résolvent pas spontanément. Les transformations profondes exigent presque toujours soit des mécanismes de compensation, comme les pensions et fonctions accordées aux anciens samouraïs lors de la restauration Meiji ; soit la contrainte ou la menace, comme à l'encontre de l'aristocratie pendant la Révolution française ; soit encore une recomposition des coalitions politiques, ou la conviction que le nouveau système leur offrira, à terme, des gains supérieurs à ceux de l'ancien. Par exemple, le transfert de la politique monétaire et de la supervision bancaire au niveau européen, qui est aujourd'hui, avec la politique de la concurrence, une des grandes réussites de l'Europe, n'alla pas de soi⁴⁶. Une des raisons qui ont facilité cette réforme est que les banques centrales nationales ont compris les bénéfices potentiels concrets pour leurs pays d'un transfert de pouvoir à la BCE ; elles n'étaient pas vraiment évincées, car leurs compétences restaient utiles. (...) Une autre raison d'accepter la dévolution de pouvoir est

l'externalisation des décisions impopulaires. Un gouvernement partagé entre le bien commun et la nécessité de s'attirer les bonnes grâces de groupes d'intérêt nationaux qui demandent des faveurs peut aimer pouvoir dire : "Ce n'est pas nous, ce sont les règles européennes de la concurrence, la Banque centrale européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, etc." C'est ainsi que la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne, qui veille à l'application des règles européennes de concurrence, joue parfois ce rôle lorsqu'elle empêche les aides d'État injustifiées, bloque des fusions anticoncurrentielles ou pénalise les abus de position dominante. Cette stratégie d'externalisation n'est pas sans coût à long terme (...). Enfin, les réformes peuvent aussi réussir parce qu'elles sont présentées comme techniques, temporaires, limitées ou expérimentales. Puis elles deviennent permanentes. C'est en partie l'histoire de l'intégration européenne. D'abord présentée comme technique et limitée à certains secteurs économiques, son extension fut ensuite plus contestée. Nous reviendrons sur cette histoire dans la troisième partie. Notons que la construction européenne représente une forme de prévention institutionnelle particulièrement visionnaire ».

Chapitre 2 : « Réarmer l'Europe pour l'innovation ».

EXTRAIT :

« Face à son retard, l'Europe peut adopter trois attitudes. La première, la vassalisation heureuse, est d'accepter son déclassement et de renoncer à une place économique et géopolitique de premier plan. Cet équivalent de la décroissance en matière écologique a le mérite de la cohérence, mais il n'est pas sûr qu'il séduise les citoyens européens (et en tout cas pas nous-mêmes). La seconde, la cécité confortable, est de faire l'autruche en adoptant une politique du statu quo et une posture de consolation ; elle est séduisante, car elle évite de se remettre en question et de changer de stratégie, mais elle est à notre avis dangereuse. La troisième, la stratégie de redressement, est de chercher des antidotes au déclassement. Cette voie est plus exigeante ; ce chapitre entreprend de poser quelques jalons ».

Tout ce chapitre va concerner la stratégie de redressement au niveau européen puis français. Deux types de politique sont principalement étudiés : la politique industrielle et la politique de concurrence.

EXTRAIT :

« Les responsables politiques comme les industriels s'accordent fréquemment pour imputer les difficultés qu'ils rencontrent aux modalités d'encadrement de l'industrie par l'Union européenne. Cette critique, souvent diffuse, mêle plusieurs sentiments : celui d'une surréglementation (« L'Europe est un géant réglementaire, mais un nain en innovation »), celui d'une politique de concurrence jugée trop intrusive et, enfin, celui d'une certaine naïveté européenne qui, en encadrant avec trop de rigueur les concentrations et les aides d'État, empêcherait l'émergence des champions nationaux ou continentaux. Commençons par l'argument de surréglementation. La régulation est nécessaire à la réalisation du bien commun. Le marché est de loin l'institution la plus efficace pour créer de la croissance et du pouvoir d'achat. Mais une économie de laissez-faire a ses travers. (...) ».

Suivent deux paragraphes pour critiquer les attaques qui s'adressent successivement à la politique européenne de la concurrence et à la politique industrielle européenne, avant de montrer la synergie qui doit exister entre les deux politiques :

EXTRAIT :

« Opposer ces deux politiques n'est pas raisonnable.

Premièrement, la politique industrielle a besoin de concurrence pour faire émerger les meilleures solutions. Comme l'affirment Mathias Dewatripont et Guntram Wolff, la politique industrielle doit être accompagnée d'une politique de concurrence vigoureuse : "Il ne s'agit pas de privilégier les champions nationaux ou européens actuels, mais avant tout de permettre l'émergence de futurs champions européens". (...)

Deuxièmement, la politique de concurrence constitue en elle-même une forme de politique industrielle. Elle améliore la productivité et la compétitivité en permettant aux entreprises de comparer les performances de leur gestion (benchmarking), en réallouant les parts de marché vers les entreprises les plus efficaces (un facteur empiriquement important de la croissance de la productivité, mais qui ne peut jouer lorsque les parts de marché sont figées) et, de manière liée, en démantelant les monopoles (ce qui expose les entreprises en place à la concurrence et les incite ainsi à gagner en efficacité et à innover), ainsi qu'en imposant des procédures d'appel d'offres concurrentielles pour les marchés publics. La politique de concurrence peut également favoriser des standards ouverts ou un accès équitable (démantèlement d'AT&T, dispositions du Digital Markets Act relatives à l'accès aux plateformes numériques) ».

Un paragraphe important traite de « la nouvelle doctrine de l'Europe en matière de politique industrielle ».

EXTRAIT :

« L'Europe fait actuellement évoluer sa doctrine économique vers une politique industrielle plus coordonnée et plus proactive. Le cœur du dispositif est le projet de loi d'accélération industrielle de 2026 (Industrial Accelerator Act) qui couvre les secteurs jugés "stratégiques". Son objectif est de porter la part de l'industrie manufacturière européenne en moyenne de 14,3 % du PIB à 20 % du PIB en 2035. Le projet de loi stipule aussi que les investissements étrangers en Europe de plus de 100 millions d'euros par des puissances ayant une part de marché mondial supérieure à 40 % dans un secteur stratégique (batteries, panneaux solaires, nucléaire – des secteurs essentiellement dominés par la Chine) seront soumis à des restrictions. Un investisseur étranger ne pourra pas contrôler l'entreprise ; sa participation sera généralement plafonnée à 49 %, tant en termes de capital que de droits de vote, laissant la majorité du contrôle aux Européens. En contrepartie de l'autorisation d'investir en Europe, les investisseurs étrangers devront en outre concéder sous licence la propriété intellectuelle et le savoir-faire à des entités de l'Union européenne, partager la technologie issue du projet et réinvestir une partie des revenus dans la R&D en Europe. D'autres contraintes incluront un seuil minimum de 50 % de main-d'œuvre localisée dans l'Union européenne (pas de modèle de "main-d'œuvre importée") et l'obligation qu'au moins 30 % des intrants proviennent de fournisseurs de l'Union. Au total, des conditions d'entrée sur le marché européen plus contraignantes. La genèse de ce changement de doctrine est triple. Tout d'abord, en déclarant une préférence européenne, cette loi imite les États-Unis et le très protectionniste Inflation Reduction Act de Joe Biden, ainsi que la Chine qui a toujours pratiqué la préférence nationale. Un peu du "coup pour coup". De fait, des études montrent que la Chine subventionne massivement ses industries nationales, en particulier dans le secteur des technologies vertes, comme la mobilité électrique ou l'énergie éolienne. Ensuite, l'Europe cherche à renforcer sa capacité de résilience dans ce monde de géopolitique transactionnelle ; il n'est donc pas étonnant que les discussions sur la politique industrielle réapparaissent aujourd'hui. Enfin, et indépendamment du contexte, la fragmentation de la production européenne est coûteuse dans certains secteurs à rendements d'échelle importants, et seule une concertation au niveau européen peut y mettre fin. Deux questions se posent néanmoins : la nouvelle politique européenne est-elle réalisable ? Est-elle désirable ? (...) Arrive donc la question qui fâche : l'Europe doit-elle absolument rattraper la Chine dans les technologies vertes ? Prenons le cas des panneaux solaires, produits dont le coût est autrement plus élevé en Europe (+60%), quelles qu'en soient les raisons (subventions de l'État chinois, supériorité technologique, etc.). En l'état actuel des choses, l'Europe peut être plus écologique en achetant des panneaux chinois qu'en les produisant elle-même : en effet, en raison de cette différence de coûts, elle pourra aller plus loin dans sa transition écologique à budget donné. Et il en sera toujours de même si l'Europe comblait une partie de son retard, ce qui est son pari en la matière. L'argument de politique industrielle ne peut donc pas être l'écologie ; au contraire, il est que la Chine pourrait priver l'Europe de son accès aux panneaux solaires made in China. Mais est-ce l'intérêt de Pékin ? L'environnement a cette particularité que les pays bénéficient de la décarbonation des autres. La Chine prendrait-elle le risque de se tirer une balle dans le pied en réduisant drastiquement les exportations de panneaux solaires vers l'Europe ? Encore une fois, nous ne nous opposons pas à la politique industrielle, mais nous insistons sur la nécessité de se poser les bonnes questions. Quels sont les vrais objectifs ? Les mesures proposées vont-elles permettre de la réaliser ? Les mêmes questions se posent en France. (...)

Posons maintenant la question des instruments et du mode de gouvernance de la politique industrielle. Les aides publiques à l'innovation sont construites autour de trois types d'action, que nous pouvons appeler les "3 P". Push (soutien à l'innovation) (...) Pull (stimulation de la demande d'innovation) (...) Production (...)

Trouver la combinaison adéquate de ces incitations est un art plus qu'une science, mais on peut en donner quelques principes généraux. Un consensus existe pour utiliser un mélange de politiques push et pull, et pour dire que ce mélange doit être différencié selon les circonstances. (...) Le choix du financement dépend des "problèmes d'agence" qu'il engendre. Le financement de type push peut notamment générer un aléa moral. (...) Le financement push permet de laisser ouvert le champ des possibles et il apporte un financement immédiat plutôt que différé à des unités contraintes financièrement. (...) On peut désormais définir ce qu'est une "politique industrielle" : un choix discrétionnaire en fonction du secteur, de la technologie ou même du bénéficiaire ».

Suivent des paragraphes consacrés aux cas concrets de « l'ERC, réussite européenne du financement de la recherche », du « modèle de la DARPA » et des « Projets d'intérêt européen commun -IPCEI » puis à des questions également concrètes : « Quelles priorités industrielles ? », comment « construire des écosystèmes

d'innovation » ?, comment « attirer des talents entrepreneuriaux » ?, avant de terminer en se demandant finalement : « L'Europe a-t-elle un avenir dans l'IA ? ».

EXTRAIT :

Une critique récurrente de la recommandation invitant l'Europe à rattraper son retard en matière d'IA est que l'énergie y est beaucoup plus chère qu'aux États-Unis et en Chine. Cela est en grande partie justifié pour l'entraînement à grande échelle de modèles polyvalents de pointe (GPT-5, Claude 4.7, Gemini) qui est extrêmement gourmand en énergie. Mais plusieurs domaines présentent de faibles besoins énergétiques ou peuvent même transformer la contrainte européenne en avantage. L'Europe est davantage incitée à rendre les algorithmes efficaces (compression de modèles, quantification, architectures clairsemées, etc.), tout comme le choc pétrolier de 1973 avait poussé les constructeurs automobiles japonais à fabriquer des voitures économes en carburant alors que Détroit n'y voyait aucune urgence.

Autres exemples : l'IA théorique et mathématique ne nécessite guère plus qu'un ordinateur portable; la prochaine génération d'architectures d'IA peut donc être développée au sein des DeepMind ou INRIA de ce monde. L'exécution locale de l'IA sur des appareils, dans les usines ou dans les véhicules présente également un intérêt pour l'Europe, tant sur le plan économique que du point de vue de la souveraineté des données. Les secteurs de l'industrie manufacturière, de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'énergie ont besoin d'une IA intégrée dans des systèmes physiques, sans qu'elle soit nécessairement exécutée dans le cloud.

Enfin, une opportunité pour l'Europe réside dans les composants critiques dans la chaîne des semi-conducteurs, comme le démontrent la position dominante d'ASML et sa capacité unique à fabriquer des puces parmi les plus avancées. L'accès à une énergie bon marché n'est donc pas indispensable pour exceller dans le domaine de l'IA. De nouveau, il ne s'agit pas de maîtriser toute la chaîne de valeur.

En revanche, capter une partie de cette valeur et avoir des monnaies d'échange dans les négociations internationales est un impératif géo-économique ».

Troisième partie : « Sortir de l'impasse »

Chapitre 1 : « Le piège des croyances »

EXTRAIT

« Un rapport ambivalent des Européens à la science et aux experts

L'Europe aime à se penser comme une puissance scientifique.

Comme nous l'avons vu, elle a dominé pendant des siècles le monde des savoirs, jusqu'à ce que le centre de gravité de la recherche se déplace de l'autre côté de l'Atlantique. Elle dispose encore d'universités prestigieuses, d'organismes de recherche de premier plan et d'une tradition intellectuelle exceptionnelle. Pourtant, elle excelle moins qu'auparavant dans la production des connaissances, et surtout elle peine à les transformer en innovations concrètes. Cette tension, ce "paradoxe européen", nourrit l'idée que l'Europe a "mal à sa science". Les obstacles ne sont pas seulement liés aux défauts de l'approche européenne évoqués précédemment. Que nous voulions nous l'avouer ou non, ils ont trait aussi à une forme de défiance des Européens à l'encontre de la science. (...) Il serait trompeur d'en conclure que les sociétés européennes entretiennent un rapport entièrement serein à la science. Dans le pays de Descartes se trouvent aussi de nombreux citoyens qui minimisent l'origine humaine du réchauffement (même si très peu en nient totalement l'existence). La fraction des vaccinosceptiques en Europe, pendant la pandémie de Covid-19, n'était pas du tout négligeable ; et la France est historiquement l'un des pays occidentaux qui doute le plus de l'efficacité des vaccins. Plus généralement, environ 30 % à 35 % des Français adhèrent à au moins une théorie du complot sur le climat, la santé et les technologies. La France, pays où la religion joue un rôle beaucoup moins important dans la détermination des croyances scientifiques qu'aux États-Unis, voit cohabiter des complotistes et une majorité de personnes qui adhèrent globalement à la science (80 % la jugent utile). Enfin, les Français sont très méfiants à l'encontre des institutions et des experts : seuls 48 % d'entre eux estiment que la communauté scientifique valide ses résultats de manière indépendante. Le cas de la technologie CRISPR-Cas9, une technique qui permet d'effectuer une modification ciblée et précise du génome d'un organisme, est emblématique de la difficulté à exploiter certaines avancées technologiques majeures. (...) Le principe de précaution, inscrit dans le droit européen depuis le traité de Maastricht (1992), n'aide malheureusement pas. Son idée centrale est juste : évaluer les risques de l'action et les mettre en regard des coûts de l'inaction. Le problème vient de son interprétation et de son usage abusif comme principe d'inaction : faute

de certitude absolue, des innovations sont alors bloquées sans que les coûts afférents à la non adoption soient pris en compte. La solution n'est pas d'abandonner la précaution, mais d'en adopter une version dynamique : autoriser sous conditions, expérimenter, évaluer, surveiller les éventuels effets non anticipés et ajuster. Il s'agit en somme de passer d'une logique d'inaction en cas d'incertitude à une logique de gestion des risques. (...)

En tant qu'économistes, nous pouvons toutefois éclairer certains aspects du débat.

Premier exemple, il existe un large consensus, y compris parmi de nombreux défenseurs du glyphosate, sur le fait qu'on l'utilise probablement de manière excessive. La raison est économique : le glyphosate, dont le brevet est expiré, est peu coûteux et très efficace. Or, lorsqu'un même herbicide est utilisé en continu, la sélection naturelle favorise progressivement l'apparition de plantes résistantes. Beaucoup d'agronomes favorables au glyphosate reconnaissent ainsi qu'il a parfois remplacé d'autres pratiques agricoles (comme la rotation des cultures, le désherbage mécanique ou la diversification des méthodes de traitement) et, ce faisant, favorisé la résistance. Du point de vue économique, pour éviter une situation de "surconsommation" du glyphosate, il faudrait par exemple mettre en place une fiscalité adaptée. Une analogie utile est celle des antibiotiques : leur usage excessif, facilité par des prix très faibles une fois les brevets expirés, a contribué au développement de l'antibiorésistance. Dans les deux cas, on retrouve un même mécanisme : une utilisation trop intensive favorise l'apparition d'organismes résistants. (...)

Autre exemple, la technologie à qui fut attribué le doux nom de "Terminator" par ses adversaires, et qui ne fut jamais déployée commercialement, suscita une controverse importante dans les années 1990 et 2000. L'idée était de développer des plantes génétiquement modifiées qui produiraient des graines stériles. Cela aurait donc obligé les agriculteurs à racheter de nouvelles semences chaque saison auprès du fabricant. Rien ne permet pourtant d'affirmer clairement que cette technologie était nocive pour l'environnement ou l'économie. (...)

[Par ailleurs,] les sociétés modernes ont besoin d'experts, non parce qu'ils auraient vocation à gouverner à la place des citoyens ou de leurs représentants, mais parce que le monde dans lequel elles évoluent est devenu trop complexe pour le comprendre par l'intuition seule. Innovations technologiques, dette publique, énergie, climat, biotechnologies, commerce international : sur tous ces sujets, l'improvisation a un coût. Et pourtant, au moment même où l'expertise est plus indispensable que jamais, sa légitimité s'effrite.

La défiance à l'égard de l'expertise n'est certes pas un phénomène nouveau. Dès 1790, Edmund Burke, penseur emblématique du conservatisme moderne, dénonçait la montée "des sophistes, des économistes et des calculateurs". (...) Aujourd'hui, cette défiance à l'égard des experts s'est intensifiée dans plusieurs domaines comme la biomédecine (génétique, vaccins), l'agriculture (OGM, pesticides, glyphosate), l'histoire (sélection des thèmes, définition de l'identité nationale), la technologie (nucléaire, IA), l'économie, les sciences du climat, etc. Les débats légitimes et raisonnés sur l'incertitude scientifique et les risques encourus y sont marginalisés par la politisation et la circulation d'informations contradictoires. Or un débat démocratique de qualité suppose respect, rigueur et expertise. À qui incombe la responsabilité ?

Cette défiance a plusieurs racines. Il y a d'abord les promesses non tenues. Aux yeux d'une partie du public, les experts sont associés à la crise financière de 2008, aux gains inégalement répartis de la mondialisation, à des techniques agricoles dangereuses, à des injonctions sanitaires ou climatiques perçues comme verticales. L'expert n'apparaît plus seulement comme un observateur compétent ; il devient l'un des visages d'un système jugé technocratique et distant. (...) Les responsables politiques et les médias jouent un rôle dans la remise en cause de l'expertise. Le citoyen a du mal à se faire une opinion à partir des débats qu'il peut lire, voir ou entendre dans la presse, à la télévision, à la radio, sur internet. (...) Un autre écueil tient à la transformation du débat scientifique en joute oratoire. Sur certains plateaux ou dans l'arène numérique, la qualité d'un argument semble se mesurer à la vivacité de la réplique, à l'habileté rhétorique, à la capacité de convaincre en quelques secondes. On demande du chercheur qu'il soit à la fois savant et tribun, pédagogue et polémiste. Or ce critère est profondément inadéquat. Le travail scientifique ne consiste pas à triompher dans un format contraint (3 minutes d'antenne ou 280 caractères), mais à construire des raisonnements étayés, à accumuler des preuves, à accepter la complexité. (...) Les politiques, quant à eux, ont tendance à écarter ou disqualifier les experts dont l'avis va à l'encontre de leurs objectifs. La présidence de Trump offre une version presque caricaturale de la disqualification de l'expertise : mise en doute du consensus scientifique sur le climat, affrontements répétés avec les agences sanitaires, promotion de vérités alternatives au détriment des faits établis. Mais ce phénomène n'est pas l'apanage de l'Amérique. Il existe aussi en Europe, souvent sous des formes plus feutrées mais non moins significatives, et parfois sous des formes aussi radicales qu'aux États-Unis. Le cas du Brexit en est une bonne

illustration. (...) Les experts eux-mêmes portent également une part de responsabilité dans cette défiance croissante : condescendance (en se posant en détenteurs de la morale), mélange entre faits et jugements de valeur, déni de l'incertitude, courtoisie envers le pouvoir ou les électeurs, faibles mécanismes de redevabilité poussant les experts à prendre des libertés par rapport à ce qu'ils avanceraient dans une salle remplie de pairs, etc. ».

Les paragraphes qui suivent ont alors pour but d'étudier les moyens de « rétablir la confiance dans les experts » : savoir « pourquoi nous croyons ce que nous voulons savoir », éviter à tout prix « la politique de l'autruche », éviter aussi « la pensée à somme nulle » (« Une grande part du débat public européen est saturée par une pensée à somme nulle. Nous raisonnons comme si la politique n'avait pour objet que de répartir un gâteau. Qui paiera ? Qui perdra ? Qui prendra à qui ? Ces questions sont légitimes. Elles deviennent paralysantes lorsqu'elles occupent tout l'espace, parce qu'elles effacent une autre question : comment faire croître la richesse, la productivité, l'innovation, les marges de manœuvre collectives ? Plus la croissance est faible, plus la politique se transforme en arbitrage entre catégories inquiètes), faire attention à « la guerre des récits » (les narratifs peuvent n'avoir aucune signification scientifique ou statistique). Autrement dit, il faut « sortir du piège des croyances », et, pour cela, « lutter contre les croyances motivées », « recourir à la pensée à somme nulle seulement quand c'est pertinent », et, au bout du compte « rétablir la confiance dans les experts ».

Chapitre 2 : « Pourquoi l'Europe peine à agir ».

EXTRAIT :

« L'une des questions centrales de ce livre : pourquoi l'Europe peine-t-elle autant à mettre en œuvre une politique commune plus ambitieuse dans la recherche et l'innovation technologique, alors même qu'elle en a si cruellement besoin ? La réponse ne tient pas seulement à un manque de volonté politique ou de moyens financiers. Elle tient aussi à l'histoire institutionnelle de l'Union, aux compromis qui ont rendu possible sa construction, mais qui limitent aujourd'hui sa capacité d'action dans les domaines où la rapidité, l'échelle et la coordination sont devenues décisives.

Ce sera l'objet de ce chapitre : revenir sur la formation des institutions européennes pour comprendre pourquoi les réformes les plus ambitieuses, en particulier celles qui exigent davantage d'intégration et de projets communs dans la technologie, viennent aujourd'hui buter sur cette architecture. C'est à cette condition seulement que l'on pourra aborder la question décisive : comment transformer une Union qui sait souvent identifier ses urgences en une Union capable d'y répondre ? (...) [tout en sachant qu'] aucune réforme n'est neutre ; toute transformation produit des gagnants et des perdants. Cela peut être le cas non seulement à l'intérieur d'un pays, mais aussi entre pays ».

Dans une première partie de ce chapitre, les auteurs montrent en quoi les institutions européennes sont « conçues pour bloquer ...plus que pour agir », mettant en cause par exemple « la répartition des responsabilités entre échelon national et échelon européen », la question du vote à l'unanimité et du vote à la majorité (les auteurs montrent par le raisonnement économique que le vote à la majorité est souvent préférable, et sont favorables aux « coalitions comme palliatif de blocage »).

Dans une seconde partie, ils en viennent à voir « ce que l'Europe peut changer pour agir ».

EXTRAIT :

« Les politiques dont l'Europe a aujourd'hui besoin, notamment lorsqu'il s'agit de recherche, d'innovation et de technologies stratégiques, demandent une capacité d'orientation et de priorisation que le système actuel avec ses vetos multiples produit difficilement. À force de chercher l'accord de tous, l'Europe risque de perdre sa capacité d'agir pour le bien commun européen - entendu non comme la somme immédiate des intérêts nationaux ou individuels, mais comme l'ensemble des conditions partagées de sécurité, de liberté, de prospérité et de justice qui permettent aux Européens de collectivement maîtriser leur destin. Et donc in fine de perdre la capacité d'agir au bénéfice de chacun.

Nous partageons donc l'opinion exprimée par Mario Draghi, et par beaucoup d'autres, selon laquelle l'Union européenne devrait élargir le champ de ses compétences ainsi que les décisions prises à la majorité qualifiée. Il ne s'agit pas de réclamer davantage d'intégration pour le seul plaisir d'intégrer. Il s'agit de "faire davantage d'Europe" là où c'est réellement utile, c'est-à-dire lorsque l'échelle nationale ne suffit plus à défendre efficacement le bien commun ».

Les auteurs appellent donc à renforcer la construction européenne mais ne pose pas très explicitement la question, pourtant cruciale, de la souveraineté. Ils posent cependant la très bonne question -voisine- qui concerne l'avenir européen, celle « du “bon” niveau d'intégration ».

EXTRAIT :

« Pour le définir, la notion de “principe de subsidiarité” est utile. La subsidiarité est un principe d'organisation du pouvoir selon lequel une décision doit être prise au niveau le plus proche des citoyens tant qu'on est capable d'agir efficacement, et être transférée à un niveau supérieur seulement si cela apporte une valeur ajoutée claire. Le principe de subsidiarité, outre son attrait en termes d'efficacité, est aussi relié à un principe central des organisations : l'alignement entre pouvoir de décision et responsabilité, souvent résumé par des formules telles que “qui décide paie/qui paie décide”, ou encore “les décideurs doivent supporter les conséquences de leurs décisions”.

En langage économique, la subsidiarité s'impose quand les choix d'un pays n'ont que peu de répercussions sur les autres pays. L'interdiction des carafes à huile d'olive réutilisables dans les restaurants, la définition du chocolat, ou la directive sur le temps de travail, pour prendre des exemples caricaturaux mais réels, ne semblent pas motivées par d'importantes externalités transfrontalières. En revanche, la centralisation est a priori préférable quand ces choix engendrent des externalités importantes sur ces autres pays : des règles communes deviennent nécessaires lorsque les choix d'un pays peuvent faire peser un coût ou un risque sur les autres. C'est le cas des règles budgétaires dans la zone euro : une crise de la dette dans un État membre peut fragiliser la monnaie commune et obliger les autres à intervenir.

C'est aussi le cas des règles bancaires et financières : la faillite d'une grande banque nationale peut contaminer tout le système européen.

Les normes environnementales relèvent de la même logique, car la pollution de l'air, les émissions de CO₂ ou la dégradation d'un fleuve ne s'arrêtent pas aux frontières. De même, les règles sanitaires, les normes de cybersécurité ou l'encadrement des aides d'État visent à éviter qu'une décision nationale produise des dommages collatéraux pour les voisins.

Le bon niveau de mutualisation ne peut pas être jugé en lui-même : il dépend du niveau d'uniformisation des règles et du degré de contrôle commun. Plus les décisions sont encadrées collectivement, plus il devient légitime d'en partager les conséquences. (...)

Nous avons vu que le principe de subsidiarité devrait trouver sa limite là où les États membres produisent de fortes externalités les uns sur les autres, c'est-à-dire là où la coopération devient nécessaire à la poursuite du bien commun européen. Or ce n'est pas la manière dont sont distribuées aujourd'hui les responsabilités entre l'échelon national et l'échelon européen.

D'une part, l'Union européenne a parfois tendance à intervenir dans des domaines où l'existence de ces interdépendances apparaît discutable, comme dans l'exemple parfois moqué de la pasteurisation des aliments consommés dans les pays membres.

D'autre part, elle n'intervient pas dans d'autres domaines où pourtant les externalités entre pays européens sont très fortes.

Comme nous l'avons vu, un certain nombre de secteurs jugés les plus sensibles ou “stratégiques” (fiscalité, santé, éducation, défense, politique étrangère, par exemple) demeurent largement entre les mains des gouvernements nationaux et sont soumis à des règles d'unanimité lorsqu'une coordination européenne est envisagée. Mais attention, il faut s'entendre sur ce que signifie ici “stratégique”. Il s'agit de domaines considérés comme tels par les États (ou du moins par leurs dirigeants), que ce soit parce qu'ils touchent à leur souveraineté, à leurs équilibres politiques internes ou à leur capacité de contrôle.

Ces domaines peuvent correspondre ou non aux véritables enjeux stratégiques de l'Europe dans son ensemble. Un sujet est stratégique pour l'Europe lorsqu'il est à la fois important pour l'avenir collectif du continent et porteur de fortes externalités entre États membres, de sorte que les pays ne peuvent pas le traiter efficacement en agissant seuls ou sans coordination. La défense ou la politique étrangère, qui sont certes perçues par de nombreux États comme des enjeux nationaux stratégiques, restent ainsi largement de la responsabilité des États, alors même que ce sont des sujets qu'on peut qualifier de véritablement stratégiques pour l'Europe. La défense est l'un des domaines où les externalités entre pays européens sont les plus fortes ».

Suit un paragraphe - le dernier du chapitre - qui traite d'une thématique d'une grande importance pour le fonctionnement non seulement de l'UE en général mais aussi -et peut-être surtout- de la zone euro en particulier,

à savoir le « renforcement de la capacité budgétaire européenne ». Dans une vision européiste affirmée, telle que je l'ai développée dans nombreux de mes propres documents, la zone euro souffre d'une tare congénitale en ce sens qu'elle fonctionne dans un contexte de fédération monétaire -sous la houlette de la BCE- mais justement pas de fédéralisme budgétaire. La zone euro marche sur une seule jambe, sans développer le fait que cette seule jambe est blessée par un accroissement de l'hétérogénéité de la zone euro causée non seulement par l'élargissement mais aussi par les effets pervers de la politique monétaire unique.

EXTRAIT :

« Aujourd'hui, l'Union européenne a un budget très limité si on le compare à celui d'un État. Ce budget représente chaque année environ 1 % du PIB de l'Union européenne. C'est très peu. À titre de comparaison, les dépenses publiques des États membres pèsent beaucoup plus lourd dans leurs économies nationales : en France, par exemple, elles représentent environ 57 % du PIB. Ensuite, une grande partie du budget européen est déjà affectée à des politiques précises (agriculture, cohésion, recherche, transition énergétique, relance post-Covid-19), ce qui laisse peu de marges de manœuvre pour répondre rapidement à de nouvelles crises ou financer de nouvelles priorités. Le budget européen est donc à la fois petit et limité dans sa capacité d'action.

Une innovation récente mérite néanmoins d'être signalée : Next-GenerationEU. Il s'agit du plan de relance exceptionnel mis en place par l'Union européenne après la crise de Covid-19. Il repose sur un emprunt commun contracté par l'Union au nom des États membres, ce qui constitue une nouveauté importante. Les fonds sont ensuite redistribués principalement sous forme de subventions et de prêts pour financer des investissements et des réformes, notamment dans la transition écologique, le numérique et la modernisation des économies européennes. Toutefois, il s'agit d'un instrument temporaire lié à la période post-pandémie et non d'un budget permanent de type fédéral. De plus, il ne convertit pas des lignes budgétaires nationales en lignes européennes. Tant que l'Union ne pourra pas compenser les perdants d'une transformation d'envergure, elle aura structurellement du mal à former les coalitions nécessaires à des réformes ambitieuses. Un budget européen plus grand pourrait transformer des décisions bloquées en décisions gagnant-gagnant après compensation. C'est particulièrement pertinent pour tout ce qui touche à la transition climatique et énergétique, aux sanctions ou aux politiques étrangères qui coûtent plus à certains pays, à la défense commune, à l'élargissement de l'Union européenne et aux politiques d'innovation qui déplacent des gains vers certaines régions. Il faudrait que ce budget soit alimenté par des ressources propres européennes, afin de ne pas se reposer sur les contributions nationales. Sinon chaque débat sur les contributions nationales restera un conflit entre contributeurs nets et bénéficiaires nets.

Toutefois, prenons garde : augmenter le budget n'est une bonne idée que si le budget additionnel est conçu comme un mécanisme crédible de compensation, et non comme une caisse générale propre à susciter les convoitises et générer une bataille rangée pour en extraire les fonds. En effet, la présence de transferts risque de créer du « vote stratégique », des États pouvant prétendre être opposés à une réforme pour obtenir une compensation. L'enjeu deviendrait alors moins la qualité de la réforme que le prix du consentement de chaque participant. Ce qui aggraverait les choses au lieu de les améliorer. Ce risque existe dans toute négociation redistributive. Mais il devient particulièrement aigu lorsque la règle de décision est l'unanimité, qui donne à chacun un pouvoir de blocage très fort : le danger serait alors de créer un véritable marché du veto ».

Chapitre 3 : « Qu'est-ce qui fait tenir l'Europe ? ».

EXTRAIT :

« Les chapitres précédents ont mis en évidence deux sources de blocage des réformes en Europe : un écosystème de croyances qui empêche de reconnaître et d'accepter pleinement l'ampleur des défis technologique, géopolitique et économique auxquels l'Europe fait face ; et des institutions européennes qui peinent à arbitrer efficacement les conflits distributifs et de priorité entre les États membres.

Cependant, ces deux explications ne suffisent pas à rendre compte de l'ensemble des difficultés observées. Une troisième cause tient à la faible solidarité politique à l'échelle européenne. Dans de nombreux systèmes politiques, on accepte et on met en place des réformes même lorsqu'elles engendrent des perdants identifiables. Cette acceptabilité repose sur plusieurs fondements : un système de transferts, de redistribution et d'assurance collective ; un climat de confiance à l'égard de ses concitoyens (on est moins enclin à soutenir un système d'assurance sociale ambitieux si on est persuadé que les autres chercheront à "profiter du système") et de l'État

(pour l'organiser efficacement); et une disposition de chacun à accepter des coûts personnels au bénéfice d'autres membres de la communauté. Autrement dit, elle suppose l'existence d'une solidarité politique.

Or cette solidarité n'est ni universelle ni automatique. Elle dépend de l'existence d'une communauté politique suffisamment intégrée, où s'exprime un minimum de confiance, de réciprocité et de sentiment d'appartenance. Dans les États-nations, ces conditions sont généralement remplies, au moins partiellement, grâce à l'existence d'une histoire partagée, d'une langue commune et d'un espace public relativement unifié.

L'Union européenne, elle, ne satisfait que très imparfaitement ces conditions. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, elle constitue une forme d'intégration politique atypique, qui ne correspond ni à un État fédéral classique ni à une simple organisation internationale.

Elle ne repose pas sur les fondements traditionnels de la communauté politique ».

Suivent alors deux paragraphes qui, en rappelant les moments essentiels de l'histoire de la construction européenne, souligne, pour le premier, en quoi l'économie est « le fondement originel de l'intégration » et, pour le second, en quoi l'intégration politique est « incomplète et contestée » avec « la montée des partis eurosceptiques et souverainistes », avec l'idée du « c'était mieux avant » et surtout à cause « d'une absence d'espace démocratique partagé, d'où une double faiblesse, institutionnelle et politique ».

Les auteurs vont alors jusqu'à se poser la question : « Les valeurs européennes, atout ou handicap ? ».

Le développement qu'ils consacrent à ce point me semble mériter d'être largement cité.

EXTRAIT :

« Les valeurs économiques peuvent constituer un atout, si elles parviennent à produire de la prévisibilité et de la confiance. L'État de droit, l'impartialité relative des institutions, la stabilité juridique, la protection des droits, la qualité des régulations : tout cela réduit l'incertitude et peut soutenir l'investissement et les partenariats internationaux. Une économie où les règles sont claires inspire davantage confiance. Cette intuition est d'ailleurs bien établie. Comme l'a montré Douglas North, les institutions servent d'abord à réduire l'incertitude dans les interactions économiques et à stabiliser les anticipations des acteurs. De manière complémentaire, les travaux plus récents de Daron Acemoglu et James Robinson soulignent que les institutions qui garantissent l'État de droit, la protection des droits de propriété et une certaine inclusion politique favorisent l'investissement, l'innovation et la croissance de long terme. Mais ces valeurs ont aussi un coût qu'il faut regarder sans naïveté. (...)

Ces valeurs ont aussi une fonction politique de cohésion. Là où un État-nation s'appuie sur une langue, une mémoire, parfois une mythologie politique partagée, l'Union tient davantage par la promesse d'une coexistence ordonnée sous des règles communes. Les valeurs comptent aussi à l'extérieur. L'Europe s'est pensée, depuis l'origine, comme la preuve qu'il était possible de remplacer, au moins partiellement, la logique de puissance par la règle et la rivalité par l'interdépendance. Autrement dit, de substituer au rapport de force entre nations un système dans lequel les intérêts économiques croisés, les institutions communes et le respect de règles partagées rendent la coopération plus attractive que la confrontation.

Enfin, ces valeurs remplissent une fonction identitaire plus profonde. Elles servent à définir l'Europe elle-même. Dans un espace politique où l'identité nationale reste dominante, les valeurs constituent un élément susceptible de fournir un récit commun minimal.

Cette définition normative est devenue un élément central de l'auto-représentation européenne.

Les valeurs fondatrices de l'Union européenne sont énumérées à l'article 2 du traité sur l'Union : dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit, droits de l'homme. La rationalité n'y figure pas explicitement. Le préambule évoque le patrimoine culturel, religieux et humaniste de l'Europe, mais sans mentionner les Lumières ni la raison comme valeurs constitutives. Cette absence est frappante, car les Lumières sont précisément ce qui distingue la civilisation européenne moderne de bien d'autres héritages : la primauté de la raison sur la tradition, l'exigence de preuve, la confiance dans la science, la réfutabilité des croyances. Or rien de tout cela n'est formellement inscrit dans les principes fondateurs de l'Union.

On pourrait même aller plus loin. Certaines pratiques européennes semblent activement en tension avec cet héritage : le principe de précaution interprété comme principe d'inaction, la méfiance institutionnalisée envers certaines technologies (OGM, nucléaire), ou la tendance à traiter des questions scientifiques comme des questions de valeurs soumises au consensus politique. (...)

Dans une certaine mesure, l'Union est allée plus loin que les États-Unis dans la constitutionnalisation de cet héritage, en y ajoutant explicitement le progrès social, la cohésion, la solidarité, l'environnement et le commerce

équitable. C'est ce qui fait sa singularité. C'est aussi ce qui fait sa fragilité. Plus un système politique repose sur des principes pour tenir ensemble, plus l'érosion de ces principes, que ce soit en interne ou dans les interactions avec le reste du monde, devient dangereuse.

Certaines valeurs ont un coût économique.

• La première fragilité d'une stratégie basée sur les valeurs est économique. Les valeurs européennes impliquent, presque par définition, des choix collectifs qui ont un coût (des valeurs économiquement bénéfiques ne seraient accompagnées d'aucun "crédit moral", car elles ne seraient pas discriminantes moralement). Cela doit être dit et pleinement assumé. Si une société choisit de mieux protéger l'environnement, de financer un modèle social plus généreux ou de soutenir davantage la cohésion territoriale, elle se donne aussi des contraintes supplémentaires : prélèvements plus élevés, normes plus exigeantes, coûts de production plus importants à court terme. De même, si les règles de confidentialité prévues par le Règlement général sur la protection des données protègent la vie privée des citoyens, elles peuvent compliquer le partage de données à grande échelle et constituer un handicap pour la recherche biomédicale en Europe. Il n'y a rien d'illégitime à cela, bien au contraire. Ce sont des choix collectifs. Mais soyons conscients que, dans un monde plus conflictuel et plus concurrentiel, leur coût augmente et s'ajuster devient plus difficile.

• La deuxième fragilité apparaît lorsque ces valeurs sont "mal gérées" et mal traduites en politiques publiques. Un premier risque est celui de la dilution des responsabilités au sein de l'action publique.

Lorsque de multiples institutions se voient confier simultanément les mêmes objectifs sociétaux (climat, inégalités, diversité) sans d'ailleurs forcément avoir les instruments adaptés pour les accomplir, il devient difficile de savoir qui est responsable de quoi. Un risque afférent à cela est celui des mandats trop larges. Lorsque des institutions indépendantes, comme les banques centrales ou les autorités de concurrence, se voient attribuer des missions multiples et parfois contradictoires, la clarté de leur action s'affaiblit. Par exemple, la Banque centrale européenne a progressivement intégré des considérations climatiques dans ses opérations. Cette évolution pose une question institutionnelle : la politique climatique doit-elle être menée par une banque centrale indépendante, ou par des gouvernements élus disposant d'instruments fiscaux et réglementaires adaptés ? Le politiste James Wilson a montré que les organisations publiques fonctionnent mieux lorsqu'elles poursuivent une mission claire et identifiable. Multiplier les objectifs peut au contraire diluer la responsabilité et compliquer l'évaluation des performances.

Enfin, une mauvaise gestion des valeurs peut produire une inflation normative. Des objectifs légitimes tels que la défense de l'environnement, la sécurité ou la protection des consommateurs peuvent se transformer en empilement de règles complexes qui ralentissent l'innovation et la prise de décision sans pour autant remplir leur mission. Le risque est alors de nourrir l'inflation normative. (...)

Tous les pays souffrent de l'inflation normative, mais la France "surperforme". Elle est classée 126 sur 144 pays en matière de complexité administrative. De nombreux rapports du Conseil d'État, de l'OCDE, des administrations elles-mêmes, des politiques de tous bords pointent ces dysfonctionnements, et des commissions de simplification ont été créées, sans grand résultat. Pourquoi ?

Les incitations du législateur. Comme le remarquait le constitutionnaliste Guy Carcassonne, la norme est le plus souvent une réponse, à défaut d'être une solution, à un événement médiatique : « Tout sujet d'un "vingt heures" est virtuellement une loi. » Un sujet se présente, et le législatif est dans la posture : il faut une réponse rapide, quels qu'en soient l'efficacité ou le coût. (...)

Les incitations de l'administration. Une administration chargée de produire des normes peut développer une dynamique propre d'expansion réglementaire. Il est naturel que toute institution cherche progressivement à justifier son existence, à donner un sens à son action et à démontrer son utilité. Comme toute organisation humaine, les administrations chargées de réguler tendent ainsi à étendre leur champ d'intervention et à produire de nouvelles règles, indépendamment parfois d'une réflexion suffisamment approfondie sur leur efficacité ou leurs coûts.

. La méfiance envers les mécanismes incitatifs a de nombreux coûts. Le moins connu de tous est peut-être la complexité. Encourager un bon comportement à l'aide d'une taxe ou d'un prix met l'administrateur devant ses responsabilités, c'est d'une simplicité biblique. Le refus de mettre les acteurs devant les conséquences réelles de leurs actes a mené à la création d'usines à gaz pour promouvoir l'environnement ou la conservation de l'eau.

On crée des normes qu'on n'évalue pas sérieusement ; sans information, on décide pour les administrés de la bonne façon de résoudre un problème. Manquant d'humilité quant à sa méconnaissance des situations particulières, l'État impose des solutions souvent coûteuses et qui manquent leur objectif.

Le millefeuille administratif. La France est aussi caractérisée par un grand nombre de producteurs de normes : verticalement (de l'Europe jusqu'aux multiples collectivités locales), et horizontalement (de nombreuses agences produisent des normes sur un même sujet). La coordination entre producteurs de normes requiert un effort, génère des guerres intestines et se montre souvent insuffisante.

L'information asymétrique. Les coûts associés à une norme sont opaques car mêlés à ceux du processus de production. Leur invisibilité contraste avec le coût, lui très visible, d'une taxe. Il peut en résulter une préférence politique pour la norme.

Soyons clairs : dénoncer l'inflation normative ne revient pas à faire l'éloge d'une dérégulation radicale. (...)

De nombreuses approches ont été proposées pour contrer l'inflation normative et son univers kafkaïen : guichets uniques, dispositions prévoyant la disparition automatique des régulations en l'absence de renouvellement explicite, calcul préalable du coût pour les citoyens du respect des règles, ou création de défenseurs de la simplification (encore faut-il que ces avocats aient du pouvoir : les incitations ne changeant pas, les producteurs de normes n'ont que peu d'intérêt à les écouter).

Mais, au-delà de ces approches de bon sens, il faut aussi faire confiance aux individus et aux institutions au lieu de leur imposer des règles tatillonnes et souvent inadaptées, quitte à sévir ex post s'il s'avère que cette confiance n'était pas méritée : pas de responsabilisation sans incitations. (...)

• La troisième fragilité liée aux valeurs européennes est stratégique.

Démocratie, droits humains et État de droit, multilatéralisme : toutes ces valeurs sont sous le coup d'attaques externes. Dans un monde où certaines puissances contestent ouvertement le multilatéralisme et le droit international, un système politique fortement attaché aux règles peut se retrouver vulnérable face à des acteurs prêts à s'en affranchir. Le modèle européen suppose un minimum de réciprocité dans le respect des règles internationales. Lorsque celle-ci disparaît, la stratégie européenne devient plus difficile à défendre. C'est pourquoi le recul du multilatéralisme international n'est pas pour l'Europe un simple changement de décor international. C'est un choc plus profond. Bien sûr, c'est d'abord un problème stratégique et économique : moins de règles communes, c'est plus de bilatéralisme asymétrique et plus de chantage. Mais, pour l'Europe, c'est davantage encore : c'est une atteinte à son propre autoportrait politique.

Enfin, face aux difficultés économiques ou géopolitiques, il peut être tentant de se réfugier dans l'idée que l'Europe serait moralement supérieure parce qu'elle protège mieux l'environnement, les droits sociaux ou les libertés fondamentales. C'est peut-être vrai. Mais cette posture comporte un risque : celui de confondre la légitimité normative d'un modèle avec sa capacité réelle à agir dans un environnement international plus conflictuel ».

Après toutes ces analyses montrant les difficultés de poursuivre correctement la construction européenne, les auteurs terminent leur ouvrage par des réflexions devant permettre de « bâtir une identité européenne plus forte » :

EXTRAIT :

« L'Europe ne peut pas se construire uniquement par l'économie et les institutions ; elle doit aussi traiter directement la question de la confiance, de son identité politique et de ses valeurs si elle veut surmonter ses blocages. Il n'existe pas de solution miracle, car la confiance et la solidarité ne se décrètent pas. Mais cela n'interdit pas, bien au contraire, des réformes certes imparfaites mais potentiellement utiles. Nous discutons ici quelques propositions.

Il ne faut surtout pas faire de la construction d'une identité européenne forte un préalable absolu à toute réforme. Ce serait une autre manière de reporter l'action. En revanche, il faut comprendre qu'une intégration qui ne produit pas de récit commun ni d'expériences partagées ne crée pas spontanément la confiance dont elle aura besoin pour aller plus loin. (...)

Construire un espace médiatique européen multilingue. On ne fabrique pas de demos sans circulation d'informations, de récits et de controverses. Une autre piste consisterait à renforcer le journalisme paneuropéen, le sous-titrage automatique, les coopérations entre médias publics, la traduction des débats européens, voire une plateforme commune qui donnerait accès à des contenus d'intérêt public dans toutes les langues. (...).

Faire de la culture, de l'histoire et de la citoyenneté des leviers centraux. Le Parlement a explicitement appelé à mieux enseigner l'histoire européenne, l'intégration européenne et la citoyenneté, y compris au moyen d'un manuel commun de référence. Nous avons évoqué plus haut l'importance des narratifs. Or, aujourd'hui, l'éducation et la culture restent essentiellement nationales et les conflits de mémoire sont réels. Les progrès vers plus d'histoire européenne se heurtent au soupçon de tentative d'endoctrinement, d'effacement des conflits historiques ou d'imposition d'un récit trop téléologique de l'Europe ».

Les auteurs proposent aussi, concrètement, la réforme des modalités d'élection du Parlement européen et la lutte pour les valeurs démocratiques de l'Europe, lesquelles sont confrontées à des attaques tant externes qu'internes ; « il faut aussi réassocier le citoyen » (de même que le rappel des « valeurs », cela nous renvoie au projet de Sébastien Soriano).

Le livre se termine par un « épilogue ».

EXTRAIT :

« Toute organisation, quelle qu'elle soit, ne tient jamais seulement par son organigramme ou ses règles. Elle tient parce que des individus (ou des groupes) acceptent de coopérer autour d'un objectif qu'ils comprennent et auquel ils adhèrent. C'est le message central de Chester Barnard, dirigeant d'entreprise américain et pionnier de l'étude des organisations. Selon lui, pour qu'une organisation fonctionne, trois conditions doivent être réunies : un objectif commun, une volonté individuelle d'y contribuer, un bon système de communication. La grille de Chester Barnard fonctionne étonnamment bien pour analyser l'Union européenne actuelle, qui doit en permanence maintenir l'adhésion de ses membres. Les trois fonctions de Barnard sont exactement les trois fragilités de l'Union.

• La première est celle de la finalité. L'Europe a longtemps reposé sur les missions historiques fortes : empêcher le retour de la guerre sur son sol, reconstruire la prospérité et, après la guerre froide, accompagner la réunification du continent. Ces missions demeurent, mais elles ne suffisent plus à donner un sens à l'action collective dans un monde marqué par la rivalité des puissances et la contestation interne de l'Union.

L'Europe doit donc redéfinir sa finalité : à nos yeux, préserver un modèle démocratique, social, ouvert et écologique, mais aussi garantir les conditions concrètes de son autonomie. Une Europe dépendante pour ses technologies critiques, ses données, ses infrastructures numériques, sa défense, sa santé ou ses flux financiers ne peut pas être pleinement libre. L'asymétrie des rapports de force la rend vulnérable à une géopolitique de plus en plus transactionnelle et à une érosion de sa souveraineté. Elle est frappée par le "syndrome du zèbre" : insuffisamment puissante pour maîtriser son destin, mais suffisamment prospère pour attiser les convoitises. Elle ne doit pas être seulement un marché riche où d'autres viennent vendre leurs plateformes, leurs médicaments, leurs armes et leurs récits. (...)

• La deuxième fragilité est celle de la coopération. Trop souvent, les États membres rechignent à contribuer à l'effort commun. Les gouvernements ont plus à gagner en se posant comme défenseurs des égoïsmes nationaux de court terme qu'en participant à la construction européenne. Mais elle finit par produire une Europe où les décisions se diluent dans le consensus, les transpositions nationales et les compromis de façade. Rendre la coopération désirable suppose de montrer concrètement ce que l'Europe permet de faire mieux que les États isolés.

• La troisième fragilité européenne est celle de la communication.

L'Union produit beaucoup d'information, mais peu de compréhension partagée.

Les gouvernements nationaux attribuent volontiers à Bruxelles les contraintes impopulaires et s'approprient les succès ; ils dénoncent l'Europe lorsqu'elle contraint et bloque ou menace un intérêt national immédiat. Les débats européens restent filtrés par les scènes politiques nationales. Les citoyens perçoivent alors l'Union comme une machine lointaine, corsetante et technocratique.

Il faut parler plus clairement. Dire que l'Europe doit se renforcer ne signifie pas qu'elle doit tout faire. Dire qu'elle doit mieux contrôler ses dépendances ne signifie pas qu'elle doit se fermer : l'ouverture reste l'une des conditions majeures de la prospérité européenne. Dire qu'elle doit investir dans la technologie ne signifie pas qu'elle doit renoncer à ses exigences éthiques.

La gouvernance économique ne peut pas être séparée de la gouvernance politique. Dans les domaines où l'action européenne est indispensable, il faut aligner décision, financement et exécution. Il ne suffit pas d'adopter une directive à Bruxelles si vingt-sept administrations peuvent ensuite la ralentir, l'interpréter ou l'appliquer différemment. Il faut davantage de règlements directement applicables lorsque l'unité du marché ou la sécurité collective l'exigent ; davantage de majorité qualifiée lorsque le veto d'un seul bloque l'intérêt commun ; et davantage de capacités européennes d'exécution lorsque les décisions communes ne peuvent être laissées à des administrations nationales.

Ces évolutions ne seront acceptables que si on reconnaît les coûts du changement. Les perdants potentiels ne doivent pas être invisibilisés au nom de l'avenir. Pour qu'ils soient accompagnés, il faut développer un véritable

budget européen. Mais cette compensation doit être explicite, ciblée et définie autant que possible en amont. Elle ne doit pas devenir un marché du veto où chaque État bloque pour obtenir davantage.

L'Union ne souffre pas seulement d'un manque de moyens ou d'un défaut de décision. Elle souffre d'un déficit d'organisation politique.

Elle a besoin de responsables capables de restaurer les trois fonctions identifiées par Barnard : formuler une finalité adaptée au 21^{ème} siècle, rendre la coopération concrètement avantageuse, et parler aux citoyens dans une langue politique plutôt que dans le langage des procédures. Ce leadership ne sera pas celui d'une personne providentielle, mais celui de bâtisseurs d'organisation : des dirigeants capables de relier souveraineté technologique, sécurité du continent, transition écologique, protection du modèle social et libertés publiques dans un même horizon. (...) ».