



IV/ La démondialisation n'aura pas lieu

*Sébastien Jean**

L'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, au terme d'une campagne marquée par son ton protectionniste, a couronné une contestation politique de la mondialisation sans précédent. Cette élection est, en effet, arrivée quelques semaines seulement après les âpres polémiques suscitées par la signature de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA), qui suivaient elles-mêmes de quelques mois le vote du Brexit. Dans un climat politique international marqué par le retour en force du souverainisme, alors que le commerce international et les créances transfrontières marquent le pas, assiste-t-on aux premiers craquements d'un système à bout de souffle, aux prémices d'une démondialisation que certains appellent de leurs vœux ? Pour comprendre les évolutions en cours, il faut élargir la focale, embrasser l'ensemble des dimensions d'une mondialisation multiforme, que l'on peut définir par la forte intensité des interactions économiques internationales. Le degré d'intégration des marchés des biens et services, du travail et du capital en est bien entendu une dimension prépondérante, mais la circulation des informations, des technologies, voire des opinions en est une autre caractéristique structurante. Pour interpréter la portée des changements récents, il faut également les replacer dans un temps long d'au moins quelques décennies.

* Sébastien Jean est directeur du CEPII.

La fermeture d'une parenthèse, pas la fin de la mondialisation

Le choc violent de la crise financière de 2007-2008 a eu des répercussions durables, rendant difficile la lecture des tendances pérennes de l'économie mondiale. Près d'une décennie plus tard, il est clair que cette crise a marqué, plus qu'un simple incident de parcours, une rupture profonde dans les interactions économiques internationales. Depuis la fin des soubresauts directement liés à la crise, la croissance des échanges mondiaux suit à peu près celle des revenus (mesurés par le PIB), alors qu'elle était en moyenne deux fois plus rapide au cours des quinze années qui ont précédé la crise.

Dans le domaine financier, le contraste est également saisissant : les créances transfrontières (prêts, obligations ou autres financements accordés par une institution financière à une contrepartie dans un pays étranger), qui étaient passées de moins de 10 % du PIB mondial en 1980 à près de 60 % en 2007, sont revenues à un peu moins de 40 % du PIB mondial en 2016, d'après la Banque des règlements internationaux. Quant aux flux d'investissements directs à l'étranger, s'ils ont continué à progresser dans l'absolu, ils ont sensiblement régressé en proportion de la formation brute de capital fixe dans les pays à bas revenu ou intermédiaire, passant de près de 13 % en 2007 à moins de 9 % en 2014, d'après la Banque mondiale.

La combinaison de ces tendances commerciales et financières est en rupture claire et durable avec les évolutions structurelles qui avaient précédé la crise. Il est tentant d'extrapoler ces évolutions pour y déceler les prémices d'une démondialisation, par laquelle les économies tendraient à s'isoler de nouveau les unes des autres. Ce n'est pourtant pas ce que suggère une analyse plus approfondie.

En dehors du désendettement des banques européennes, les financements internationaux s'intensifient

Dans la finance, l'examen de données détaillées montre que la tendance décroissante des créances transfrontières n'est pas un phénomène mondial, mais régional. Plus précisément, elle reflète avant tout le désengagement international des banques européennes, d'abord vis-à-vis des États-Unis après la crise de 2008, puis entre le nord et le sud de l'Europe, en réponse à la crise

des dettes souveraines en zone euro à partir de 2011. Ce mouvement doit être lu à la lumière d'une situation où les banques européennes combinaient une forte exposition internationale avec un niveau d'endettement extrêmement élevé, leur levier d'actifs moyen (rapport entre actifs totaux et fonds propres) dépassant 35 en 2008 alors que même celui des États-Unis n'excédait pas 20. L'évolution qui s'est ensuivie reflète donc avant tout la résorption d'excès manifestes dans un contexte où l'aversion au risque pousse à réduire d'abord les créances étrangères.

Les créances bancaires internationales des pays développés non européens et des pays émergents n'ont, en revanche, pas diminué en proportion du PIB. Et, dans le même temps, les opérations de marché à l'échelle internationale, adossées principalement à des émissions obligataires, souveraines ou privées, se sont considérablement développées, engageant surtout des établissements financiers non bancaires. Entre 2009 et fin 2016, les crédits libellés en dollars accordés à des établissements non bancaires hors des États-Unis ont augmenté de moitié en ce qui concerne les prêts bancaires et doublé pour les émissions obligataires. Fin 2016, l'ensemble dépassait 10 000 milliards de dollars [Caruana, 2017]. Difficile, dans ces conditions, de parler d'une démondialisation financière, d'autant que la diffusion internationale des chocs sur les marchés boursiers et des changes, à l'aune de laquelle peut s'apprécier le degré d'intégration financière, s'est intensifiée depuis la crise [FMI, 2016, chapitre II].

Le commerce international rentre dans le rang

En matière de commerce international, le ralentissement constaté est certes spectaculaire, mais la théorie économique ne prévoit pas que les échanges commerciaux doivent croître plus rapidement que le revenu. En ce sens, la similarité des taux de croissance du commerce international et du PIB est avant tout un retour à la normale après une période d'expansion, qui a vu les exportations mondiales de marchandises passer d'environ 18 % du PIB mondial en 1993 à 30 % en 2008 (source : CEPPII, base de données Chelem). En l'occurrence, la croissance du commerce résultait d'une série de facteurs exceptionnels, dont les plus importants étaient sans nul doute de nature technologique – avec le développement fulgurant des technologies de l'information et de la communication – et politique – avec l'ouverture de la Chine et des pays anciennement membres du bloc soviétique,

et la relative stabilité des relations internationales, marquées par la domination américaine. Les facteurs institutionnels ont également joué un rôle important avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'adhésion de la Chine à celle-ci et la multiplication des accords régionaux de commerce. L'envolée des investissements directs à l'étranger a été un autre facteur essentiel.

Dans ce retour à la normale de la croissance du commerce mondial, deux facteurs explicatifs se détachent clairement, même si leurs contributions respectives restent incertaines ; ils ont trait à la Chine et aux chaînes internationales de valeur [Jean, 2017]. La Chine, premier exportateur mondial de marchandises depuis 2009, est en effet engagée depuis maintenant une décennie dans une phase de transition de grande envergure, s'appuyant schématiquement sur un rééquilibrage de son économie depuis l'investissement vers la consommation, depuis les biens vers les services, depuis l'assemblage d'intrants importés vers les filières productives nationales, depuis les exportations vers le marché intérieur. Cette évolution s'est traduite commercialement, outre par un désengagement progressif du commerce d'assemblage, par le plafonnement de son taux d'ouverture, le ratio des exportations au PIB déclinant après 2007 pour revenir de 35 % à 26 % en 2015. Si cette transition n'est pas nécessairement achevée, la résorption des principaux déséquilibres semble désormais acquise, comme en témoigne le retour de l'excédent courant, qui avait dépassé 8 % du PIB de 2006 à 2008, au-dessous de 3 % du PIB depuis 2011.

Concernant les chaînes mondiales de valeur (*global value chains*), la fragmentation des processus de production en un grand nombre de tâches effectuées dans différents pays pour tirer le meilleur parti des écarts de salaires, de coût du capital, de qualifications, de technologies et de disponibilité des intrants avait joué un rôle central dans l'accélération du commerce mondial dans les années 1990 et 2000. Les mesures directes de cette fragmentation développées par l'OCDE comme la baisse de la part des consommations intermédiaires dans les échanges mondiaux ou encore les analyses économétriques montrent que cette dynamique a cessé, expliquant environ la moitié du ralentissement constaté. Soulignons cependant que ce coup d'arrêt ne s'est pas manifesté par une régression significative du phénomène de fragmentation. Même si certaines multinationales ont profité des progrès de la robotique et de la réduction des différentiels de coût du travail

pour rapatrier dans les pays riches une partie de leur production précédemment délocalisée, on ne peut pas parler, pour l'instant en tout cas, d'un retour en arrière significatif.

La résurgence du protectionnisme est une autre explication possible du ralentissement commercial. Les crises sont des périodes propices aux réflexes protectionnistes, gouvernements et entreprises cherchant à compenser le recul de la demande par une diminution des parts étrangères sur le marché national. Conscients des risques d'engrenage inhérents aux conflits commerciaux, les pays du G20 s'étaient d'ailleurs solennellement engagés lors du sommet de Londres, en avril 2009, à « rejeter le protectionnisme ». Cet engagement n'a pas toujours été scrupuleusement tenu, et l'OMC estimait en novembre 2016 que près de 3 000 mesures restreignant le commerce avaient été introduites par les pays membres depuis 2008, dont plus de 2 200 seraient encore en vigueur. Ce constat est cependant difficile à interpréter, dans la mesure où un nombre supérieur de mesures visant à faciliter le commerce ont été prises dans le même temps et où des données comparables ne sont pas disponibles pour la période précédant la crise. Ainsi, il n'a pas jusqu'ici été établi de façon probante que ces mesures protectionnistes aient pu constituer un facteur substantiel de ralentissement du commerce mondial.

L'économie politique de la mondialisation a changé

En somme, qu'il s'agisse d'interactions financières ou commerciales, les éléments qui ont causé leur ralentissement ou parfois leur régression traduisent plus la fin d'une période exceptionnelle qu'un retour en arrière. L'après-crise ne ressemble décidément pas à l'avant-crise, mais ne s'apparente pas non plus au début de la fin de la mondialisation. Il reste que les évolutions futures dépendront de décisions politiques, qui s'inscriront dans un contexte profondément modifié à la fois par la crise économique et financière elle-même, et par le ralentissement de la croissance économique qui s'est ensuivi.

Finance : ne plus subir les effets de contagion du passé

Dans le consensus de Washington, l'ouverture financière sans restriction constituait un élément incontournable d'une stratégie de développement efficace, parce qu'elle était considérée comme un gage de bonne allocation des capitaux et d'une saine

discipline financière. La crise asiatique de 1997 a cependant bien montré les inconvénients d'une telle stratégie et les coûts de l'instabilité qui pouvaient s'ensuivre pour les pays émergents. Elle a d'ailleurs incité nombre de pays à être nettement plus prudents dans la gestion de leur ouverture financière, et souvent à l'accompagner d'une accumulation importante de réserves en devises. La crise financière de 2007-2008 a constitué un nouveau coup de semonce, illustrant de façon éclatante les coûts d'une dérégulation financière excessive, en termes d'instabilité, de contagion des chocs et de perte potentielle d'autonomie. De fait, nombre de pays émergents, comme l'Argentine, le Chili, l'Indonésie ou les Philippines, ont décidé, dans les années qui ont suivi, de contrôler plus étroitement leur compte de capital. Le FMI lui-même a officiellement reconnu le bien-fondé d'une gestion contrôlée des mouvements de capitaux dans les pays émergents [FMI, 2012]. L'anathème jeté dans les années 1990 sur les contrôles de capitaux semble bien loin. Au contraire, des politiques prudentielles adaptées, pouvant restreindre directement ou indirectement les mouvements internationaux de capitaux, sont désormais largement considérées comme nécessaires pour beaucoup de pays émergents, afin d'assurer leur stabilité financière et éviter les à-coups brutaux inhérents aux marchés financiers lorsqu'ils sont livrés à eux-mêmes. La soudaineté des sorties de capitaux des pays émergents à la suite de la déclaration de Ben Bernanke en mai 2013, suggérant une éventuelle sortie progressive du *quantitative easing* (le *taper tantrum*), n'a fait que renforcer cette prise de conscience qu'avec les bénéfices de l'ouverture financière viennent des risques, souvent considérables. Les contrôles de capitaux ne sont plus tabous, le gradualisme retrouve sa légitimité.

L'immigration, sujet politique brûlant

Dans les attitudes politiques vis-à-vis de la mondialisation, l'immigration joue un rôle à part. Les estimations du stock de migrants au niveau mondial sur les cinquante dernières années montrent une relative stabilité en proportion de la population totale, aux alentours de 3 %, même si les mouvements migratoires sont devenus plus variés et sur de plus longues distances en moyenne [Czaika et de Haas, 2015]. L'Europe est la principale grande région où l'intensité de l'immigration a été orientée à la hausse, même si la tendance est loin d'être régulière, les

événements géopolitiques dans le voisinage (chute du rideau de fer, guerre de Yougoslavie, conflit syrien) jouant souvent un rôle prépondérant. Aux États-Unis, le solde migratoire net ne présente pas de tendance claire, même s'il a été relativement haut dans les années 1990. De fait, les pays riches contrôlent de façon très stricte leurs flux migratoires, si bien que les fluctuations sont pour l'essentiel liées à des facteurs plus difficilement contrôlables, en particulier les flux de réfugiés d'une part, l'immigration illégale d'autre part. Une exception notable est la migration au sein de l'Union européenne qui, en vertu du principe de libre circulation des personnes, n'est pas restreinte en dehors de périodes transitoires suivant parfois l'élargissement à de nouveaux membres.

En dépit de cette relative stabilité, le rejet de l'immigration a constitué un axe central de la campagne pour le Brexit et de celle de Donald Trump, et la mobilité des travailleurs est un sujet très sensible entre partenaires européens. La gestion des flux de réfugiés est par ailleurs un facteur de tension majeur aussi bien entre pays, même au sein de l'Union européenne, que dans chacun d'entre eux. Les réactions politiques dont l'immigration fait l'objet ne sont pas nouvelles, mais elles se sont exacerbées au cours des dernières années. Paradoxalement, la composante la moins active de la mondialisation en est aussi devenue politiquement la plus sensible.

L'ouverture commerciale à l'épreuve de l'absence de croissance

La moindre dynamique de la croissance change également la perspective politique sur le libre-échange. Si l'ouverture commerciale induit des effets distributifs et des coûts d'ajustement, les exportations étaient généralement vues avant la crise comme un facteur primordial de dynamisation de la croissance : dans les pays riches, profitant de l'expansion rapide des marchés émergents ; dans les pays en développement, bénéficiant des technologies des multinationales des pays les plus avancés. Le commerce n'étant désormais plus synonyme de croissance, les gouvernements et les peuples y voient de plus en plus un jeu à somme nulle, dans lequel l'essentiel est de se protéger de la concurrence étrangère. Les demandes de protection ont toujours existé, mais elles se font plus pressantes. Les tensions autour du partage du gâteau sont d'autant plus fortes que sa croissance s'atrophie, laissant craindre que tout le monde

ne puisse y trouver son compte, dans un contexte où la puissance industrielle et commerciale de la Chine fait peur aux pays riches, en proie à la désindustrialisation, comme à certains pays pauvres, l'Inde par exemple, qui y voient une menace pour leur stratégie d'industrialisation.

La mondialisation orpheline de son leader

Nulle part ce retournement politique à l'égard de la mondialisation n'a été aussi manifeste et brutal qu'aux États-Unis ; nul ne l'a symbolisé aussi clairement que Donald Trump. Un paradoxe savoureux, puisque la mondialisation telle que nous la connaissons s'appuie sur un cadre institutionnel bâti depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sous l'impulsion des États-Unis, notamment pour exporter leur modèle d'économie libérale et déployer sans entraves leurs intérêts économiques, monétaires et financiers, ainsi que les activités de leurs multinationales. Les politiques économiques américaines suivies depuis le début des années 1980 expliquent en grande partie cette situation : une fiscalité de moins en moins redistributive, un système de protection sociale largement insuffisant, une finance débridée [Reshef, 2017] et un salaire minimum baissant en termes réels ont alimenté la hausse des inégalités ; rien n'a été fait pour contrer la baisse tendancielle de l'épargne nette des ménages qui nourrit celle de la nation, et donc un déficit courant devenu abyssal, rendu possible par le statut de monnaie de réserve internationale du dollar. Rien, dans ce cocktail, n'a aidé l'économie américaine à supporter les chocs concurrentiels successifs qu'ont constitués les montées en puissance du Japon, puis des « dragons », des « tigres » et enfin de la Chine.

Dans ce contexte de fragilité, l'élection de Donald Trump est un choc dont les conséquences n'ont pas fini de se faire sentir. Il est difficile de parler d'une doctrine à son propos tant ses déclarations et ses décisions manquent de cohérence, de même que les positions de son entourage. Mais une chose est claire : Donald Trump rejette l'approche multilatérale et refuse que les États-Unis supportent les coûts d'un rôle de leader dont il ne voit pas l'intérêt. Les relations économiques internationales sont pour lui un jeu à somme nulle, dans lequel seule compte la capacité à nouer des *deals* avantageux pour son économie. Le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat, annoncé

par Donald Trump le 1^{er} juin 2017, symbolise on ne peut mieux cette volonté de repli du président américain.

Les nouvelles réalités d'une économie mondialisée multipolaire

Ces tensions politiques signifient-elles que la mondialisation aurait créé les conditions de sa fin ? Les menaces de Donald Trump, la progression des discours souverainistes et souvent nationalistes, la défiance croissante vis-à-vis de la finance internationale peuvent le laisser penser. Les années 1930 ont montré à quelle vitesse une guerre commerciale pouvait s'enflammer et les échanges mondiaux s'effondrer. De fait, aucune des institutions internationales existantes n'est immortelle. Au contraire, toutes sont des échanges d'engagements entre États souverains, qui restent libres d'en sortir s'ils le décident. « Où il y a un traité, il y a un canif », disait Talleyrand. Il serait hasardeux de miser sur la résistance intrinsèque des institutions existantes. Leur effondrement reste cependant très improbable, pour deux raisons principales.

La première est qu'un tel retour en arrière serait extrêmement coûteux. Du côté des relations financières internationales, les capitaux à court terme peuvent certes refluer rapidement, mais ce n'est pas le cas des engagements financiers de plus long terme, et encore moins des investissements directs étrangers (dont le stock a dépassé 35 % du PIB mondial en 2016, d'après la CNUCED). La fragmentation internationale des processus productifs n'est pas non plus réversible à court terme, ni sans coût. Or, même pour l'UE prise dans son ensemble, la valeur ajoutée provenant d'importations extra-européennes représentait en moyenne 10 % de la valeur des biens finals produits sur son territoire, et presque un quart dans les produits électroniques et optiques en 2014, par exemple. Les remplacer serait d'autant plus délicat que, même dans un pays comme la France, près du quart des importations manufacturières extra-européennes correspond à des produits qui ne sont pas fabriqués sur le territoire [Jean et Reshef, 2017]. Cette situation n'est d'ailleurs pas seulement le résultat d'engagements réciproques de libéralisation. Beaucoup de pays émergents ont, au contraire, intégré la libéralisation de leurs importations

dans leur stratégie commerciale, si bien que les décisions unilatérales de libéralisation expliquent plus de la moitié de la baisse considérable des droits de douane observée depuis le début du siècle [Bureau *et al.*, 2016]. Cela limite d'autant la probabilité qu'ils reviennent en arrière en réponse aux politiques protectionnistes éventuelles de leurs partenaires.

La seconde raison qui rend improbable un effondrement des interactions économiques internationales est que les ressorts de leur intensification ne sont pas tous réversibles. Les technologies de l'information et de la communication et Internet ne disparaîtront pas. Au-delà même de la relative modicité des coûts de transport, qui pourrait être remise en cause si les prix de l'énergie venaient à considérablement augmenter (ce qu'ils ne font pas pour l'instant), cette évolution s'est traduite par une extrême facilité de coordination distante, qui ne concerne pas seulement les entreprises, mais potentiellement tous les ensembles partageant un intérêt ou un objectif commun, qu'il s'agisse de personnes, de villes, de mouvements politiques ou d'organisations non gouvernementales. Les liens internationaux qu'elle tisse sont nombreux et décentralisés, donc résistants.

Il n'en reste pas moins que les bouleversements économiques, politiques et technologiques ont défini une nouvelle réalité, qu'il s'agit de mieux comprendre.

L'économie mondiale est désormais multipolaire

Le monde de la fin des années 1980 était largement dominé économiquement par un nombre limité de pays industrialisés, pour l'essentiel les pays riches membres de l'OCDE. Qu'il s'agisse de PIB aux prix de marché ou d'exportations de marchandises hors énergie et extraction, cet ensemble de pays comptait pour plus de 80 % du total mondial au début des années 1990 (source : CEPII, base de données Chelem). C'est donc presque naturellement que les institutions internationales étaient pour l'essentiel focalisées sur leurs intérêts et leurs interactions, comme cela avait le plus souvent été le cas depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Politiquement, cet ensemble constituait, comme c'est encore le cas aujourd'hui, un réseau d'alliances autour des États-Unis. À la fin de la guerre froide, ce même groupe de pays n'en apparaît que plus dominant sur la scène mondiale, laissant même accroître à beaucoup d'observateurs en l'avènement d'une « fin de l'histoire » (selon le titre du livre de Francis Fukuyama en 1992),

par une évolution inéluctable vers des modes de gouvernement plus libéraux politiquement, si ce n'est économiquement.

En un quart de siècle à peine, les grands équilibres économiques mondiaux se sont profondément transformés. La raison la plus manifeste en est le développement économique fulgurant de la Chine, devenue la première économie mondiale en termes réels (parité de pouvoir d'achat) en 2014. Au-delà, un grand nombre de pays en développement ont émergé au cours de cette période, faisant retomber la part des pays riches membres de l'OCDE à moins de 60 % du total mondial des exportations de marchandises, hors énergie et extraction, comme du PIB courant depuis 2015. Pour comprendre l'économie mondiale comme pour en proposer des principes organisateurs, il n'est désormais plus envisageable d'ignorer les grands émergents. La fin de la domination sans partage des États-Unis et de leurs alliés fait de l'économie mondiale un ensemble multipolaire, dans lequel des puissances importantes interagissent sans qu'aucune n'ait un pouvoir véritablement structurant.

Cette évolution est cependant inégale, les États-Unis ayant conservé une prééminence indéniable dans deux domaines essentiels des relations internationales, la monnaie et la défense. Le rôle du dollar reste central : il constitue, début 2017, 64 % des réserves de change des banques centrales, 88 % des transactions de change le concernent en 2016, et il est utilisé dans la facturation de quasiment toutes les transactions pétrolières. En comparaison, le renminbi chinois ne joue encore qu'un rôle marginal. Il n'est guère utilisé que par la Chine dans la facturation des transactions commerciales internationales. Et même dans ce cas, sa part a décliné depuis la mi-2015 et n'est plus que de 15 % du total mondial. S'il a été intégré le 1^{er} octobre 2016 dans le panier de monnaies composant les droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI, il ne constitue que 1 % des réserves de change et n'est concerné que par 4 % des transactions de change en 2016. Le resserrement des contrôles sur les sorties de capitaux chinois n'encourage d'ailleurs pas le développement du rôle international du renminbi, si bien que le dollar reste le pivot incontesté du système monétaire international.

Le retour du risque géopolitique et des logiques de puissance

En matière de défense, la puissance américaine reste également sans rivale. Les dépenses militaires des États-Unis représentent

environ 36 % du total mondial en 2016 (611 milliards de dollars, sur un total mondial évalué par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) à 1 686 milliards), soit plus que la somme des dépenses des huit autres budgets militaires les plus importants. Cette domination n'est pourtant déjà plus ce qu'elle était dix ans auparavant, quand les dépenses militaires américaines comptaient pour 44 % du total mondial, soit plus que la somme des 23 budgets militaires suivants. De fait, la montée en puissance de la Chine est spectaculaire dans ce domaine également. Ses dépenses militaires ont augmenté de 132 % en dollars constants au cours des dix dernières années, pour se situer au deuxième rang mondial en 2016, à 215 milliards de dollars (source : SIPRI). La Russie, troisième budget militaire en 2016 (70 milliards de dollars), ayant elle aussi doublé ses dépenses en dollars constants en dix ans, le rapport de force est moins disproportionné : le budget américain, qui représentait cinq fois la somme des dépenses de ces deux pays il y a dix ans, n'en représente « plus que » le double. Dans ces conditions, la domination des États-Unis ne peut plus être considérée comme hégémonique et ne leur donne pas les moyens d'imposer leur loi partout. Cela crée les conditions du retour d'une logique de puissance dans laquelle le triangle stratégique Russie-Chine-États-Unis est structurant, débouchant sur des confrontations géopolitiques tendues et parfois violentes, comme l'ont illustré ces dernières années les tensions croissantes en mer de Chine, les conflits géorgien et ukrainien, ou le conflit syrien et l'embrasement du Moyen-Orient.

Si l'existence de tels conflits n'a rien de nouveau, elle survient néanmoins comme une surprise, parce que la domination géopolitique sans partage des États-Unis après la fin de la guerre froide avait « produit un effet d'éviction idéologique des logiques de puissance et de minoration du rôle des États » [Gomart, 2016, p. 12]. Les relations économiques internationales avaient pu sembler s'autonomiser des contraintes politiques, s'appuyant sur un système institutionnel permettant une gouvernance par les règles, dont la création de l'OMC en 1995 était le dernier maillon. L'accession de la Chine à l'OMC en 2001 illustre bien les ressorts du système en place : les pays riches apportaient des technologies élaborées et des marchés solvables, les émergents offraient de la main-d'œuvre à bas coût et de nouveaux horizons de croissance. La crise économique et financière de 2008-2009 a cassé cet

équilibre. Avec en outre le retour à une situation géopolitique plus équilibrée mais aussi plus incertaine, une parenthèse se ferme, et le rôle du politique réapparaît pour ce qu'il a toujours été, à savoir un cadre qui surdétermine les relations économiques internationales. Les sanctions commerciales adoptées par les États-Unis et l'Union européenne à l'encontre de la Russie à la suite du conflit ukrainien ont bruyamment rappelé cette réalité, montrant que les retombées économiques des tensions politiques n'étaient pas l'apanage de pays marginaux sur la scène mondiale.

Le rôle central du numérique

Dans cette recomposition des relations internationales, le numérique joue un rôle central. Économiquement, son potentiel d'innovation et de développement en fait un moteur de croissance de première importance, mais sa répartition est spontanément extrêmement inégalitaire : les coûts marginaux de production et de transport presque nuls ont tendance à concentrer les revenus du numérique entre les mains d'un nombre réduit d'acteurs, créant non seulement des rentes économiques gigantesques, mais également un monopole d'accès à certaines données. Or, politiquement, ces données et les technologies associées sont précieuses ; elles peuvent conditionner le contrôle des espaces communs et la capacité militaire opérationnelle, ainsi que l'autonomie de gestion et la qualité de l'information dans beaucoup d'autres domaines. Pour la gouvernance économique internationale, outre la question déjà mentionnée des investissements dans des entreprises de haute technologie, les enjeux sont multiples. Les États-Unis, forts d'une avance incontestable en matière de technologie et de capacité d'innovation, cherchent à la projeter à l'échelle mondiale, en s'appuyant sur l'absence de contraintes de localisation et sur la libre circulation internationale des données (*free flow of data*), modèle qu'ils avaient d'ailleurs imposé dans l'accord du partenariat transpacifique, dont ils se sont finalement retirés. Si les Européens sont d'accord sur le principe de libre circulation, cette stratégie est pour eux un défi à trois égards au moins : elle ne doit pas mettre en danger la protection des données personnelles, actuellement assurée par l'accord dit de « bouclier vie privée UE-États-Unis » (*EU-US Privacy Shield*) ; elle ne doit pas imposer aux Européens des situations d'abus de position dominante de la part des entreprises américaines, contre

lesquelles leur politique de la concurrence a vocation à lutter, comme l'ont notamment illustré les enquêtes et sanctions de la Commission européenne contre Microsoft et Google ; enfin, elle met à nu l'impréparation de l'UE, alors que le marché européen reste très fragmenté, malgré les discussions en cours depuis deux ans déjà sur le « marché unique numérique ». Pour la Chine et la Russie, le principe même de libre circulation est inacceptable, et l'importance des enjeux appelle un contrôle politique étroit, qui se traduit par un filtrage des échanges de données (« pare-feu » national, notamment) et par des contraintes sur la localisation des données. Dans le cas de la Chine, en particulier, cette politique a permis le développement d'un écosystème propre, dont les entreprises dominantes (Alibaba, Tencent, Baidu notamment) sont les seules comparables en taille aux champions américains, même si elles sont jusqu'ici restées principalement centrées sur la Chine. Les controverses autour de la cybersécurité, qu'il s'agisse d'accusations réciproques d'espionnage industriel entre la Chine et les États-Unis ou des soupçons d'ingérence russe dans les processus électoraux des démocraties occidentales, montrent par ailleurs l'importance que prend le numérique comme vecteur direct d'influence et parfois de confrontation.

Institutions : « votre mise à jour s'est interrompue »

L'ampleur des changements à l'œuvre laisse peu de doute sur la nécessité de mettre à jour un cadre institutionnel international hérité pour l'essentiel de la fin de la Seconde Guerre mondiale. On a pu croire un moment qu'une telle mise à jour était amorcée, avec le lancement du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha en novembre 2001, la coordination entre leaders du G20 instituée en 2008 ou le projet de réforme de la gouvernance du FMI négocié en 2010. Ces amorces ont fait long feu. Le G20 reste un lieu utile de coordination au plus haut niveau, et dans le meilleur des cas d'affichage d'une volonté politique partagée, mais ce n'est pas une instance de gouvernance des relations internationales. Les négociations commerciales ont tourné court en 2008 et n'ont plus depuis semblé à même de produire un résultat substantiel, même si des accords limités ont été signés. La réforme du FMI a été bloquée cinq ans par le Congrès américain, alors même que son ambition restait très limitée au regard des évolutions économiques. Cette inertie crée une grande frustration. Dans le domaine commercial, elle

alimente une rancœur des pays anciennement industrialisés vis-à-vis de la Chine, considérée comme refusant de prendre les engagements et les responsabilités inhérents à son nouveau rang de superpuissance commerciale. Dans les domaines monétaire et financier, les émergents jugent incompréhensible que les institutions de Bretton Woods restent pour l'essentiel contrôlées par les Américains et les Européens. La création de la Nouvelle Banque de développement, dite « Banque des BRICS », en 2015, et surtout le lancement par la Chine de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures sont des signaux clairs à cet égard : si les institutions ne sont pas adaptées, les grands émergents, et tout particulièrement la Chine, en créeront de nouvelles, à leur main. Au fond, la réforme des institutions est plus difficile encore que la création de nouvelles, car il s'en trouve toujours parmi les acteurs de poids qui s'accommodent très bien de l'existant.

Un destin commun, des réponses distinctes

Ces blocages sont inquiétants car, n'en déplaise à Donald Trump et à ses conseillers, les interactions internationales ont déjà créé une communauté de destin. Le changement climatique en est l'exemple le plus évident et le plus alarmant, l'effet de serre représentant une externalité pure : en la matière, les effets des comportements individuels ne sont ressentis qu'au niveau global. La fiscalité l'illustre également, puisque la lutte contre l'optimisation fiscale des multinationales n'est possible que si les grandes puissances se mettent d'accord sur un certain nombre de règles (voir chapitre III). Et beaucoup d'autres sujets mériteraient d'être cités, comme la biodiversité, l'innovation, les retombées des conflits armés ou la lutte contre les épidémies. En l'absence d'une réponse coordonnée par la réforme des institutions, les principaux acteurs développent chacun leur approche.

Pour les États-Unis, c'est la tentation du repli qui domine. Le retrait de l'accord de Paris symbolise le refus de l'administration Trump d'assumer des responsabilités pour des problèmes globaux jugés trop éloignés des intérêts immédiats du pays, quand ils ne sont pas tout simplement ignorés. Dans cette approche transactionnelle, la coopération n'est pas source de gains, seule la confrontation fonctionne. S'il n'est plus possible d'organiser la mondialisation, il faut se concentrer sur ses propres intérêts,

s'isoler lorsque cela est possible et profiter du rapport de force favorable le cas échéant.

Les Européens, au contraire, continuent à défendre une concurrence ouverte mais encadrée par des règles en cohérence avec les principes de la construction européenne. Sur le climat, l'investissement international, les marchés publics ou les conflits commerciaux, l'Union européenne multiplie les propositions d'accords multilatéraux, même si celles-ci ne trouvent pas toujours un écho favorable auprès de ses partenaires.

L'attitude chinoise, enfin, est caractérisée par le pragmatisme. Elle est attachée à la défense d'un système commercial qui lui profite, comme l'a illustré abondamment le discours de Xi Jinping à Davos en janvier 2017, mais tarde à offrir une véritable réciprocité dans l'accès au marché, qu'il s'agisse d'importations ou d'investissements directs. Elle veut une réponse coordonnée et active au défi climatique, mais considère intangibles la souveraineté et l'indépendance des nations, tout comme la spécificité des valeurs de chacune. Enfin, elle cherche à projeter sa puissance économique dans le monde pour assurer ses approvisionnements et ses débouchés tout en développant une économie de l'innovation. Dans cette optique, l'initiative dite des « routes de la soie » (*One Belt, One Road*) tient une importance centrale dans son approche de la mondialisation. Son ambition inouïe (4 000 milliards de dollars d'investissement sont évoqués à terme), son horizon long, sa focalisation sur les infrastructures plutôt que les règles (le *hardware* plutôt que le *software* de la mondialisation) en font un projet potentiellement structurant pour les relations économiques internationales des années à venir.

La démondialisation n'aura pas lieu, mais une mondialisation harmonieuse reste largement une illusion, tant les antagonismes d'intérêts et les différences d'approches sont grands, même si l'on peut déceler certaines convergences, comme celles des États-Unis et de l'Europe sur les questions géopolitiques et la promotion de la démocratie, celles de l'Europe et de la Chine sur la lutte contre le changement climatique, ou celles de la Chine et de la Russie sur la volonté de contrebalancer l'influence américaine. Une ère de grande incertitude s'ouvre donc, marquée par une interaction étroite entre l'économique et le politique, entre des règles

contestées et des rapports de force disputés. Le système actuel est jugé inefficace par son leader, insuffisant par son principal supporteur et injuste par la puissance montante ; sa réforme s'avérant impossible pour l'instant, la communauté mondiale devra s'en accommoder pour faire face à un destin désormais largement commun.

Repères bibliographiques

- BUREAU J.-C., HOUSSEIN G. et JEAN S. [2016], « Competing liberalizations : tariffs and trade in the 21st century », *CEPII Working Paper*, décembre.
- CARUANA J. [2017], « Have we passed "peak finance"? », BRI, Lecture at the International Center for Monetary and Banking Studies, Genève, 28 février. <http://www.bis.org/speeches/sp170228.pdf>.
- COHN G. D. et Mc MASTER H.R. [2017], « America first doesn't mean America alone », *The Wall Street Journal*, 30 mai.
- CZAIKA M. et DE HAAS H. [2015], « The globalization of migration : has the world become more migratory ? », *International Migration Review* (48), p. 283-323.
- FMI [2012], « The liberalization and management of capital flows : an institutional view », *Policy Paper*.
- [2016], *Global Financial Stability Report – Potent Policies for a Successful Normalization*, avril.
- GOMART T. [2016], « Le retour du risque géopolitique. Le triangle stratégique Russie, Chine, États-Unis », *Les Notes de l'Institut*, Institut de l'entreprise et IFRI.
- JEAN S. [2017], « Le ralentissement du commerce mondial : une rupture structurelle porteuse d'incertitudes », *Question d'Europe*, n° 421, fondation Robert Schuman, <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-421-fr.pdf>.
- [2017], « Faut-il craindre le retour du protectionnisme ? », *L'Économie internationale en campagne*, CEPII, billet du 24 janvier 2017
- JEAN S. et RESHEF A. [2017], « Why trade, and what would be the consequences of protectionism ? », *Rapport pour le Parlement européen*, mai.
- RESHEF A. [2017], « Pourquoi de si hauts salaires dans la finance ? », *La Lettre du CEPII*, n° 378, juin 2017.
- [2017], « À quoi tient la progression des salaires dans la finance ? », *L'Économie internationale en campagne*, CEPII, billet du 18 avril.

