Revue du droit public de l'économie

SOUVERAINETÉ, ÉCONOMIE POLITIQUE ET RATIONALITÉ SOCIALE

Jean-Luc Gaffard , Frédéric Marty

Dans une économie de marché sujette de manière récurrente à des changements structurels, l'exercice de la souveraineté est soumis à l'épreuve des choix en avenir incertain, des pouvoirs de marché et de la mondialisation. Ce qui ne peut qu'affecter la relation de l'État au bien commun et la forme sociale du capitalisme.

1. Introduction

La souveraineté, depuis Bodin et Hobbes, est celle de la loi, la loi édictée par l'Etat. Le pouvoir souverain de l'État n'est ni un *imperium*, ni un *dominium* (Barret-Kriegel 1979). Ce pouvoir de l'État sur la société civile s'accompagne, au sein de la société civile, d'une libération devenue domination de l'activité économique (Manent 2012). Il apparaît ainsi que, dans une économie de marché définie comme une collection d'individus propriétaires des produits de leur travail, la propriété privée borne l'exercice de la souveraineté et, par là même, les abus ou imprudences qui peuvent lui être liés. Toutefois, souveraineté et propriété s'articulent différemment suivant que l'on considère la propriété comme une réalité antérieure à la constitution de l'État dont la fonction est de protéger le droit de propriété ou, au contraire, la formation de l'Etat comme la condition de la constitution des propriétés (Renoux-Zagamé 1996). La première vision repose sur l'idée que la seule fonction de l'État devrait être de mettre tous les individus en mesure d'exercer librement leurs choix. Elle s'oppose au principe de l'Etat-providence ou Etat social auquel sont reconnus des fonctions de régulation et de redistribution lesquelles expriment l'exercice d'un pouvoir qui n'est plus celui que confère la propriété, mais témoignent de l'existence d'un besoin ou d'une utilité sociale intrinsèque qui n'est pas la somme, au demeurant incalculable, des utilités individuelles. Pour prendre un seul exemple, si un revenu individuel universel offre une possibilité de choix aux individus, un système collectif de financement de l'éducation ou de la santé répond à un objectif social (d'intérêt général ou d'utilité sociale) qui est d'en améliorer le niveau moyen ou global.

Le rapport entre souveraineté et propriété trouve un écho dans l'affrontement entre deux conceptions du libéralisme. D'un côté, le libéralisme classique prohibe toute intervention publique discrétionnaire au bénéfice d'une généralisation des relations concurrentielles de marché et/ou de la mise en place d'une ou de plusieurs autorités indépendantes ayant pour fonction de pallier les imperfections de marché. De l'autre côté, le libéralisme né de la crise de l'entre-deux guerres a changé de nature et acquis une dimension sociale qui le rend impensable sans une intervention publique qui mêle inévitablement règle et choix discrétionnaire, et, de quelque manière, économie et politique. Suivant cette seconde conception, il ne suffit pas d'imposer la mise en œuvre de règles ou d'institutions présumées optimales dont l'architecture serait dessinée par les économistes trouvant là à appliquer une connaissance scientifique indiscutée. Il faut reconnaître que l'analyse économique n'a pas d'autre vertu que d'éclairer les arbitrages, nécessairement et justement politiques, entre des objectifs voire entre des intérêts opposés ou divergents. Nier l'existence de tels conflits est, non seulement absurde, mais ne peut que les exacerber et conduire à des situations extrêmes. Il revient à l'Etat d'établir les modes de résolution des conflits, de concevoir les règles d'arbitrage entre intérêts ou objectifs opposés. Il revient, de même, aux accords internationaux de concevoir les règles susceptibles de résoudre, par les moyens de l'arbitrage, les conflits entre États. Depuis un demi-siècle, le néo-libéralisme, par bien des aspects, se présente comme un retour au libéralisme classique. L'une de ses dimensions tient à la situation des grandes entreprises multinationales parvenues à imposer leurs choix aux États qu'elles mettent en concurrence et en disputent la souveraineté (Robé 2026).

Le rapport entre souveraineté et propriété trouve également un écho dans le rapport entretenu entre le Droit et l'Économie. L'école « Law and Economics », née à l'Université de Chicago énonce que les règles de droit doivent être le reflet de règles économiques censées garantir d'atteindre un état jugé optimal de pleine concurrence. Ces règles consacrent la souveraineté du marché et bien que fixées par l'État relèvent de l'organisation des relations économiques. Les imperfections de marché ne sont pas ignorées. Elles sont corrigées par ces règles dont l'application est censée permettre de mimer un marché parfait. Alternativement, le marché est présumé incapable d'assurer le bien-être collectif. Il importe de lui substituer en partie ou en totalité une régulation globale, relevant du droit public, garante de la souveraineté sans partage de l'État. L'on remarquera que, dans un cas comme dans l'autre, l'économie prend le pas sur le droit. Dans l'un et l'autre cas, l'économiste croit pouvoir définir un équilibre stable, que ce soit sous la houlette du

marché ou sous celle de l'État, auquel doit se rendre le juriste.

La réalité est plus complexe. Le marché pas plus que l'État ne peuvent assurer seuls la *coordination* nécessaire entre de multiples acteurs privés et publics. De ce fait, la souveraineté n'appartient exclusivement, ni au marché, ni à l'État. Elle s'exerce au travers d'un ensemble de relations économiques et sociales structurées par des dispositifs juridiques et nouées entre les différents acteurs privés et publics qui relèvent du droit économique, lequel rompt avec la *Summa Divisio* entre droit privé et droit public.

Mieux comprendre cette complexité requiert de d'établir la relation entre l'État et le marché au cœur des débats sur le libéralisme qui se conclut par l'affirmation de leur complémentarité (section 2). Il s'ensuit la nécessité d'explorer comment l'intérêt social peut s'articuler avec les intérêts individuels (section 3). Les bases sont ainsi établies pour analyser les mutations récurrentes du système productif caractéristiques du fonctionnement des économies de marché, ce dont relèvent actuellement la révolution numérique et la transition écologique. Leur maîtrise repose sur la mise en œuvre d'une rationalité sociale (section 4). Au vu de ces réflexions et observations, l'exercice de la souveraineté est soumis à l'épreuve des choix en avenir incertain que doivent effectuer les entreprises et les pouvoirs publics (section 5). Il l'est également à l'épreuve des pouvoirs de marché qui sont susceptibles d'être, suivant les circonstances, aussi bien préjudiciables que favorables à la bonne marche de l'économie et de la société (section 6). Il l'est enfin à l'épreuve d'une forme de mondialisation qui s'est imposée au cours des dernières décennies et s'est traduite par la subordination des objectifs domestiques de revenu et d'emploi à l'exigence d'une ouverture sans limite des échanges extérieurs (section 7). Se trouve ainsi confirmée que la recherche du bien commun passe par la construction d'institutions visant à concilier l'intérêt individuel et l'intérêt général et requiert de reconnaître à l'Etat et au marché des rôles complémentaires et non exclusifs (section 8). À l'arrière-plan, se profile un choix politique, celui de la forme sociale que prend le capitalisme dont on sait qu'elle a pu osciller entre le libéralisme classique, l'autoritarisme, et le libéralisme social (section 9).

2. L'État et le marché

Le rapport qu'entretient l'État avec le marché a toujours fait débat parmi les économistes. Il serait, cependant, fallacieux de simplement mettre en scène une opposition entre libéraux et anti libéraux, entre partisans du marché et partisans de l'État. Le clivage pertinent, dans l'histoire des idées comme dans les faits, oppose les tenants d'une économie de marché régulée aux fondamentalistes des deux bords.

Les penseurs fondamentalistes en économie ont un point commun, ils considèrent le marché et l'État comme strictement antagoniques. Les uns condamnent le marché pour tout confier à l'État, les autres encensent le marché et dénigrent l'État. Pour les uns, dans une acception extrême, l'État omniscient, omnipotent et bienveillant définit l'intérêt général et pilote les choix publics de prix et de quantité de manière à garantir une trajectoire jugée collectivement optimale. Pour les autres, les marchés libres de toute entrave garantissent un optimum social et l'État n'a pour fonction, outre la fonction régalienne, que de garantir cette liberté qui est d'abord une liberté individuelle sans contrainte. Ce serait le seul moyen d'assurer un bien-être maximum à l'ensemble de la population.

Ces religions séculières continuent de sévir face la crise. Pourtant on ne saurait ignorer, ni les défaillances de l'État, ni celles du marché et l'on devrait savoir que l'économie de marché a pris son essor en même temps que se constituait l'État de droit.

Le libéralisme, dans son acception classique, ne se confond pas avec le laissez-faire. Les grands économistes n'ont jamais ignoré cette vérité. Il suffit pour s'en convaincre de lire certains d'entre eux parmi les plus importants et de replacer leurs idées dans le contexte historique qui les a vu naître. Rien de plus faux que d'opposer Adam Smith (1776) à Keynes (1936) : tous les deux étaient partisans de l'économie de marché, tous les deux ne pouvaient concevoir son fonctionnement sans que l'État n'intervienne, tous les deux s'intéressaient à la richesse des nations autant qu'à celle des individus. Il est tout aussi faux de caricaturer Hayek (1944) clairement opposé au laissez-faire et soutien de certaines interventions publiques à but de protection sociale, allant jusqu'à reprendre le langage de ses opposants en distinguant la planification contre la concurrence de la planification pour la concurrence (Caldwell 2020).

Simplement, la société et l'économie ont évolué, les problèmes à résoudre se sont modifiés et la place de l'État ne pouvait que changer. Smith mettait en cause une administration d'ancien régime tout en plaidant pour une intervention publique jugée nécessaire pour prévenir l'usure et promouvoir l'éducation. Hayek dénonçait les méfaits d'une planification centralisée dont il craignait qu'elle se généralise. Keynes recherchait ce que devrait être une administration économique dans une économie de marché parvenue à maturité mais toujours sujette à des crises. Ils appartiennent, chacun à leur façon, à cette tradition en économie politique qui fait du mécanisme de marché le moteur de la création de richesses et perçoit l'évolution comme un chemin sans issue programmée.

Il revient naturellement à Keynes (1936), face au défi de la Grande Dépression des années 1930, d'avoir fait de l'intervention publique le complément indispensable du marché dans la fonction éminente de coordination de l'activité économique et, donc, de création de richesses. Non pas que l'État soit omniscient, mais en raison du rôle qu'il peut et doit jouer en régulant la demande globale dans des situations d'insuffisance généralisée de la demande et de chômage massif. La puissance publique ne se substitue pas au marché, elle l'aide à mieux fonctionner. Sa mission n'est pas uniquement mue par des préoccupations sociales. Elle l'est aussi par des motifs d'efficacité économique. Il est, ainsi, tout aussi absurde de penser qu'un laissez-faire intégral est susceptible d'assurer croissance et bien-être que de penser que le même objectif pourrait être atteint par un planificateur central. Il s'agit, face au défi de la Grande Dépression, de réparer le moteur, pas de remplacer le véhicule. Il s'agit de préserver l'économie de marché sans pour autant céder à la croyance que le laissez-faire est la clé de son efficacité.

Ce libéralisme fait une place, certes à l'État, mais aussi à l'entreprise qui n'est pas réduite à recevoir des signaux de prix de marchés forcément imparfaits. Il revient à Schumpeter (1934) de reconnaître à l'entrepreneur le rôle éminent de rompre la tranquillité d'un monde stationnaire et de promouvoir l'innovation. Il craint alors pour l'avenir du capitalisme menacé par la montée en puissance des bureaucraties au sein même des entreprises et conjointement par le déclin de la fonction d'entrepreneur qu'il croît arrivée à son crépuscule (Schumpeter 1942). Il marque ainsi sa défiance à l'encontre - d'une évolution de la société qui lui semble basculer dans une forme de socialisme fortement étatisé. Il maintient, cependant, que l'économie de marché évolue au rythme d'un processus de *destruction créatrice* dont il attribue le succès à des pratiques monopolistes. Loin de lui, l'idée que la création de richesses procéderait de l'existence de marchés parfaits. Ce sont, au contraire, les imperfections du marché qui assurent la viabilité d'une évolution fondée sur l'innovation. Et de justifier la viscosité des prix, de préconiser des ajustements progressifs des structures productives pour éviter de gaspiller inconsidérément les ressources. Il est difficile, dans cette perspective, d'imaginer que l'État puisse se substituer à l'entreprise, mais tout autant qu'il puisse demeurer dans une attitude, forcément illusoire, consistant à veiller au maintien des conditions mythiques d'une pleine concurrence.

3. Intérêt social et intérêts individuels

Le théorème d'impossibilité (Arrow 1950) enseigne qu'il n'existe pas de procédure de choix social qui permette d'établir une hiérarchie des préférences cohérentes à partir de l'agrégation des préférences individuelles. Il reste, alors, à se fier à un dictateur bienveillant à moins de considérer la possibilité de maximiser une fonction sociale de bien-être dérivée de ces préférences. C'est ce que raconte une théorie économique basée sur l'hypothèse que les consommateurs sont capables de prendre les décisions qui maximisent leurs utilités individuelles. Des préférences individuelles et des technologies étant données (supposées extérieures au champ de l'économie), les choix de production sont efficients (utilisent au mieux les ressources). Un optimum social est établi par l'intermédiaire du système de prix tel que chaque individu est dans la meilleure situation possible au regard de ses valeurs et des opportunités qui s'offrent à lui (Arrow 1974 a).

Il l'est aussi compte tenu de préférences sociales supposées être le résultat d'un processus politique extérieur au domaine de l'économie (Zingalès 2020). Les seules défaillances considérées par certains sont, alors, celles du processus politique. En l'occurrence, est mis en cause le vote des électeurs qui valideraient des choix politiques préjudiciables à l'intérêt social à long terme. Pour contrarier ce qui est considéré comme une inconsistance temporelle, il est fait appel, non à un dictateur bienveillant, mais au démembrement de l'État sous forme d'autorités administratives indépendantes, au premier rang desquelles, la Banque centrale, ayant pour mission d'appliquer des règles conçues par les économistes[1]. De quelque manière, il est question de préserver la souveraineté des consommateurs (individuels) et de réduire la souveraineté de l'État en préférant suivre des règles préétablies plutôt que de laisser la possibilité de choix discrétionnaires. Autant dire que l'on s'éloigne d'un principe de complémentarité entre l'État et le marché.

Hicks, qui est l'un des principaux contributeurs à la théorie « ordinaire » du bien-être, en est aussi un critique sévère. Il doute que les fins puissent correctement être exprimées en termes de fonctions d'utilité ou de cartes d'indifférence individuelles que révélerait le marché. Il conteste par là même que les montants de production et la répartition des revenus ne soient que le reflet de ces fonctions (Hicks 1981 p. 136). Il observe que l'argument libéral ainsi énoncé souffre de multiples exceptions qui ont pu prendre de l'importance au fur et à mesure que le système économique était soumis à des exigences de stabilité et de croissance sous l'effet du progrès technique (ibid. p. 138).

De fait, les technologies et les préférences ne cessent d'évoluer à des rythmes plus ou moins rapides. Les individus sont engagés dans une démarche de *découverte*, d'acquisition d'informations et de connaissances qui n'existent pas *a priori*. Ce qui rend d'autant plus difficile d'identifier, toujours *a priori*, aussi bien un intérêt général que des intérêts individuels étroitement imbriqués entre eux.

La structure informationnelle conditionne les possibilités qui s'ouvrent aux agents économiques individuels et, par suite, leurs décisions. Par structure d'information, il faut entendre non seulement l'état de la connaissance à tout moment du temps mais aussi la possibilité d'*acquérir* l'information pertinente *dans* le futur. Il arrive que trop peu d'information empêche de caractériser les technologies ou les marchés futurs, mais qu'assez d'information justifie de poursuivre les expérimentations. Celles-ci ne sont rendues possibles que grâce à l'existence de *codes de conduite*, entendus ici comme l'ensemble des dispositifs qui structurent les relations entre les acteurs du processus d'innovation et dont l'objet est la création et la transmission de l'information pertinente afin de tirer avantage d'actions conjointes (Arrow 1974 b).

L'incitation à investir, qui est déterminante du sentier suivi, s'inscrit alors dans la mise en place d'un réseau relationnel qui garantit la cohérence des engagements des différentes parties prenantes (Granovetter 1985). Il existe deux types de réseau dédiés à écrire des codes : un réseau entre entreprises constitué en vue de construire des marchés, un réseau au sein des entreprises qui doivent s'organiser pour créer de nouvelles compétences (Cohendet et Gaffard 2012 ; Metcalfe 2001 ; Gaffard 2021).

La connaissance est le résultat d'*actions collectives*mises en œuvre par des organisations porteuses d'intérêts multiples qui sont autant d'intermédiaires entre l'individu et l'État (Dewey, 1927,1935). Ces acteurs collectifs, interdépendants les uns des autres, ont ou devraient avoir une démarche *expérimentale* aux termes desquels les fins sont retravaillées en fonction des moyens existants au lieu d'adapter les moyens à des fins déjà là. L'État est un de ces acteurs collectifs. L'entreprise en est un autre. Ils répondent, l'un comme l'autre, à la défaillance du système de prix à coordonner les activités face à l'incomplétude de l'information (de la connaissance). Une *rationalité sociale* se substitue à une *rationalité individuelle* (Arrow, 1974, 1987).

L'inconsistance temporelle demeure, mais dans un sens très différent. Elle tient à ce que du temps est nécessaire pour construire une capacité de production avec comme effet de mettre en porte à faux les exigences de performance de court et celles de long terme. Il faut, en effet, accepter des pertes à court terme pour rendre possibles des gains à long terme.

4. Mutations du système productif et rationalité sociale

Depuis la première Révolution industrielle, les économies de marché sont soumises à un processus de *destruction créatrice* (Schumpeter 1942) qui bouleverse systématiquement le tissu productif remettant en cause les positions acquises à tous les niveaux. La croissance, mesurée par des indices de quantité, est le fruit de ces changements qualitatifs. Mais elle n'est pas régulière. Des fluctuations de fréquence et d'amplitude variables apparaissent qui sont la conséquence de l'*irréversibilité* des investissements en capital physique comme en capital humain – les erreurs y sont fossilisées – et de l'*incertitude* sur les technologies et préférences futures que doivent affronter les décideurs privés et publics (Amendola et Gaffard 2006, Gaffard 2023). Des mécanismes de régulation sont requis si l'on entend lisser ces fluctuations et rendre viables les sentiers suivis.

Aujourd'hui, ce processus de destruction créatrice est lié à la révolution numérique sur laquelle viennent se greffer la bifurcation écologique et les bouleversements géopolitiques. Les grands groupes du secteur de l'automobile font face au passage du véhicule thermique au véhicule électrique. Ils doivent construire de nouvelles usines, recourir à de nouvelles compétences ce qui les amène à solliciter de leurs fournisseurs une évolution de la gamme de leurs produits impliquant la destruction de vieilles usines et la construction de nouvelles, non sans se heurter à l'incertitude qui pèse sur la mutation technologique en cours. Des technologies, un temps choisies éventuellement avec le soutien de la puissance publique, sont vite dépassées et remplacées par d'autres[2]. Autant dire que se pose le problème de la façon dont sont arrêtés les choix publics de soutien à l'innovation.

Les groupes pétroliers sont confrontés à l'exigence d'un basculement des énergies fossiles vers les énergies renouvelables. La difficulté spécifique tient à ce que la demande de produits pétroliers reste forte voire croissante dont les taux de rentabilité restent significativement élevés. Aussi le choix d'investir dans les énergies renouvelables à partir des ressources tirées de la vente de produits pétroliers est-il inévitablement un choix de moyen ou long terme qui ne peut qu'affaiblir dans l'immédiat la rentabilité des entreprises qui font ce choix. Il n'est pas alors surprenant d'observer que certains des groupes concernés ont décidé de ne pas poursuivre cette stratégie de diversification dans le solaire et l'éolien sous la pression de leurs actionnaires ou ont décidé de suspendre des investissements, par exemple dans la construction de raffineries de biocarburants du fait d'une demande plus faible que prévue de la part des compagnies aériennes en raison de prix de vente trois fois plus élevés que ceux des carburants fossiles que pourrait certes compenser une forte taxation de ces derniers mais au risque de provoquer hausses des prix et reculs d'activité destructifs.

Dans le secteur aéronautique, les contraintes de réduction des émissions de gaz carbonique liées au transport aérien supposent des investissements massifs des différents acteurs de la filière: les avionneurs avec les appareils à motorisation

hydrogène, les compagnies aériennes avec les carburants « verts » et les gestionnaires d'aéroports qui font face à des enjeux d'électrification de certains équipements ou encore de mise en place de sites de stockage de nouveaux carburants. Lesnouvelles technologies ne sont pas disponibles sur étagère, mais en cours de développement s'agissant aussi bien des motorisations que des carburants du futur. Les choix effectués ne relèvent, ni de la puissance publique, ni des entreprises, mais de la coordination entre eux. En outre, les conditions de concurrence sont altérées. Ainsi, les compagnies aériennes peuvent avoir à faire face à la hausse des coûts d'exploitation du fait de carburants plus onéreux et de redevances aéroportuaires plus élevées et être tentées de mettre les aéroports en concurrence. Elles peuvent devoir faire face à la concurrence d'opérateurs hors Union Européenne, dont les coûts et les exigences réglementaires sont bien moindres.

Le conflit entre l'*ancien* et le *nouveau* fait des perdants et des gagnants et nourrit, voire aggrave, les inégalités de répartition des revenus et des richesses. Ainsi le chômage résulte de l'obsolescence d'anciennes qualifications quand des délais et des moyens financiers sont requis pour en former de nouvelles. Le coût des transitions pèse principalement sur les catégories de la population les moins riches de la société. Une fraction de plus en plus importante de la population salariée est touchée par les licenciements et le ralentissement de la croissance avec comme effet un endettement croissant des ménages et une hausse de la dette publique.

Les nouvelles technologies développées peuvent avoir des effets contradictoires au regard d'objectifs de développement durable. L'électrification pour économiser les ressources fossiles entraîne l'extraction accélérée de terres rares. La construction de fermes photovoltaïques se heurte au refus de l'artificialisation du sol ou à la demande de préservation d'espèces menacées. Le recours aux énergies renouvelables qui requiert l'ouverture de mines de métaux rares s'avère être une menace pour la biodiversité.

À tous égards, aujourd'hui comme hier, technologies et préférences évoluent sans que l'on puisse connaître avec certitude dans quelle direction. L'irréversibilité des investissements en capital physique ou humain et l'inertie des préférences individuelles témoignent de la tension qui règne entre la nécessité de s'adapter et le besoin de stabilité. Toutes choses qui préviennent de se référer à quelque *deus ex machina* que ce soit. La complexité des changements en cours ne peut que plaider en faveur de régulations relevant d'une *rationalité sociale*, celle qui procède des actions, étroitement *imbriquées* les unes aux autres des différentes organisations au premier rang desquelles figurent les entreprises et le gouvernement (Arrow 1974 b).

5. La souveraineté à l'épreuve des choix en avenir incertain

Mettre au centre de l'analyse l'*incomplétude* de la connaissance conduit à écarter aussi bien la référence à la souveraineté des marchés dans son acception usuelle de souveraineté du consommateur que l'attention exclusive portée à la souveraineté de l'État. Les acteurs privés ne disposent pas de l'information requise en se rapportant au seul signal envoyé par des prix sur lesquels aucun d'entre eux n'aurait de prise. Les pouvoirs publics ne disposent pas davantage de l'information nécessaire sur les technologies et les marchés à venir.

Les entreprises ont la charge d'investir et d'*expérimenter* les conditions technologiques et de marché de manière à minimiser les risques encourus. Il appartient à l'État de faciliter cette expérimentation, de créer un environnement permettant aux entreprises d'effectuer en connaissance de cause les choix technologiques et de marché et de contribuer ainsi à la *viabilité* du processus de *destruction créatrice*. L'intervention publique, pour être efficace, au lieu de relever de la régulation*top-down*, doit procéder de la collaboration itérative entre le public et le privé (Juhász et al., 2024).

Ainsi les programmes publics doivent-ils être de type « *mission oriented* » et reposer sur une collaboration itérative avec le secteur privé qui favorise un apprentissage des technologies. Il en est ainsi historiquement des programmes militaires ou spatiaux qui ont permis aux entreprises concernées, non seulement de répondre à la demande publique, mais aussi de découvrir de nouveaux marchés. Il en est ainsi des projets publics ciblant des objectifs communs à un ensemble d'entreprises privées, tels que le programme européen *Clean Aviation Joint undertaking* qui vise l'accélération de la numérisation d'un « ciel unique » européen dans un contexte de double transition numérique et écologique ou, plus généralement, des IPCEI (« *Important Project of Common European Interest* ») dont le champ d'application inclut une large gamme d'innovations (au-delà des innovations de rupture) dans un but de coordination, d'accès aux effets de réseau et d'évitement des goulots d'étranglement.

Les normes et réglementations doivent être établies en relation avec les choix des entreprises confrontées à un dilemme de compétitivité. D'un côté, la fixation de normes sociales ou environnementales menace la compétitivité-prix au risque d'entraîner une diminution des parts de marché au profit de concurrents astreints à des règles moins strictes ou se traduire par une baisse des marges préjudiciable à la capacité d'investir. Ce qui peut faire perdre la maîtrise d'une gamme de produits jugée essentielle en termes de souveraineté. D'un autre côté, ces mêmes normes aident les

entreprises à acquérir une compétitivité hors-prix et à se positionner sur une trajectoire favorable à long terme ne serait-ce qu'en leur permettant de devancer une situation appelée à s'imposer sur tous les marchés (Marty, 2022).

Répondre à ce dilemme suppose que normes et réglementations fassent l'objet de négociations entre les entreprises et les pouvoirs publics et soient d'application progressive. Il s'ensuit que doivent être évités les revirements intempestifs qui ne peuvent qu'affaiblir la crédibilité des pouvoirs publics et réduire la visibilité des entreprises en outre amenées à procéder à d'importantes dépréciations d'actifs à leur bilan[3]. Il peut, en outre, rester nécessaire, sur des marchés ouverts, que ces normes soient assorties de formes de protection commerciale.

Il est, par ailleurs, des risques dont la matérialisation échappe à tout contrôle de la part de l'entreprise et ne relève pas de sa responsabilité. Un cas typique est celui du marché de l'électricité sur lesquels la valorisation dépend de chocs extérieurs, notamment d'ordre géopolitique, difficiles à anticiper, et des décisions d'investissement ou de non-investissement des autres acteurs du marché qui peuvent peser à la baisse ou à la hausse des cours. Les prêteurs se trouvent alors exposés à un risque de défaut sur le service de la dette d'autant plus difficile à évaluer *ex ante* que les cours sont volatiles. Il s'ensuit que les investissements ne pourront être financés qu'à des niveaux de prime de risque rapidement excessifs. Il appartient, alors, à l'État de réduire l'exposition au risque consistant, dans le cas d'espèce, à s'engager à verser au prêteur la différence entre le montant que peut lui rembourser l'emprunteur et le remboursement exigible. Cette garantie a pour effet de réhausser la note du projet (i.e. de réduire son risque) et de le rendre éligible pour le prêteur[4]. La garantie en question peut aussi être accordée à titre onéreux et prendre la forme d'un contrat avec partage de risque avec l'acteur public dès lors que le contrat ne définit pas seulement un plancher de revenu à l'opérateur (pour lui permettre de rembourser sa dette) mais également un plafond à partir duquel il devra partager ses gains avec la personne publique garante[5].

Dans l'ensemble, l'incertitude qui pèse sur les technologies et les préférences commande une étroite *imbrication* entre les décisions privées et publiques dont l'objet est un *apprentissage* pas à pas. C'est à cette condition que la viabilité des transformations en cours sera rendue possible, une viabilité garante de la *souveraineté*entendue comme *la maîtrise du temps*.

6. La souveraineté à l'épreuve des pouvoirs de marché

Les pouvoirs de marché affectent le bien-être global et appellent, de ce fait, une régulation qui relève des pouvoirs publics ou d'une autorité administrative indépendante. L'objectif est, non pas tant de réduire au maximum les prix pour les consommateurs, que de contrarier l'exercice d'un pouvoir source de rentes, conduisant à freiner les innovations ou à les réorienter au détriment des partenaires, des concurrents et des consommateurs finals, voire à peser sur le pouvoir politique.

Ce pouvoir de marché est, le plus souvent, assimilé à des collusions et concentrations que les règles en matière de concurrence sont censées réduire. Il arrive aussi que ce pouvoir résulte de situations naturelles de quasi-monopole difficilement contestables qui ne procèdent pas d'une violation des règles de concurrence. Il importe alors d'en limiter les effets pervers comme c'est le cas avec le règlement européen sur les marchés numériques (DMA – *Digital Markets Act*).

Une conception quelque peu différente de la politique de concurrence résulte d'une analyse de l'innovation comme un *processus de découverte et d'apprentissage*, impliquant qu'aucune structure de marché optimale ne peut être identifiée *a priori*. Les entreprises innovantes savent qu'elles sont plusieurs à envisager le même type d'investissement et entendent trouver le moyen de se coordonner afin d'éviter de trop ou de mal investir au regard de la demande anticipée. Elles ne prendront rationnellement des décisions d'investir que si elles disposent d'une information minimale sur le comportement à venir des autres acteurs du processus d'innovation, en fait si elles sont en mesure de *construire*avec eux le nouveau marché au moyen de *connexions* appropriées (Richardson 1960). L'objectif, pour chaque entreprise, est de *calibrer* et par suite de *sécuriser* ses investissements de telle sorte que la production future rencontre une demande équivalente et que l'exigence de rentabilité soit satisfaite. Ce calibrage implique que les plans des différentes entreprises concurrentes ou complémentaires s'avèrent compatibles entre eux. La compatibilité recherchée ne procède pas du système de prix auquel réagiraient des individus isolés. Elle est le fruit de stratégies de marché qui ont une double dimension *concurrentielle* et *coopérative* (Richardson 1960, Metcalfe 2001). Ce dont témoigne le développement des alliances de toutes sortes dans des régimes d'intense innovation (Teece 1992).

Dans cette perspective,la concurrence n'a pas pour seul objet d'égaliser offre et demande dans un contexte technologique et structurel donné. Elle a aussi pour objet *d'adapter technologies et structures aux opportunités qui naissent de l'extension des marchés*. Dès lors, la politique de concurrence, au lieu de viser une structure de marché optimale, doit

garantir les conditions de *viabilité* des innovations (et de la croissance) en validant les *connexions* de marché qui les garantissent et en condamnant les *imperfections* de marché qui les entravent (Gaffard et Quéré, 2006). Concrètement, ce n'est jamais chose aisée quand l'on sait d'expérience que des accords présentés comme favorables à l'innovation peuvent s'avérer y faire obstacle[6].

L'Union Européenne présente des spécificités qui la distinguent des États-Unis et concernent aussi bien les entreprises que les pouvoirs publics. Alors que la politique de concurrence américaine réprime les pouvoirs de marché, mais ne les condamne pas en eux-mêmes lorsqu'ils sont identifiés comme une incitation majeure à l'innovation, la politique de concurrence de l'Union Européenne a été utilisée comme une politique réglementaire, ce qui a pour conséquence de rendre floue la distinction entre *connexions* et *imperfections* de marché. Elle se concentre principalement sur les propriétés de la structure du marché plutôt que sur les conditions et les résultats du changement de cette structure. De plus, alors que la politique de concurrence américaine interagit avec d'autres dimensions de l'intervention publique, en particulier avec le développement de programmes publics qui ont pour objet de stimuler l'innovation et la croissance pour répondre aux imperfections de marché, la politique de concurrence de l'Union Européenne est définie comme si elle se suffisait à elle-même en tant que politique de croissance n'ayant d'autre objet que de réduire les prix au bénéfice du consommateur sans s'arrêter sur les incitations à investir.

Le conflit qui s'ensuit, entre politique de concurrence et politique industrielle est en grande partie lié à l'histoire de la construction européenne, non seulement au Traité lui-même mais aux équilibres au sein institutions européennes dans les années 1960 à 1980. Les articles relatifs à la concurrence (les actuels articles 101 à 109 TFUE) confèrent l'essentiel des pouvoirs à la Commission, alors que l'article 173 relatif à la politique industrielle laisse celle-ci à l'initiative des États membres mais subordonne leurs actions aux règles de concurrence (Deffains et al., 2020). De la même façon, l'article 194 affirme un principe de solidarité en matière de politique énergétique mais laisse cette dernière sous le contrôle des États.

Cette différence entre les politiques industrielles (des États membres) et la politique de concurrence (de la CEE puis de l'Union) et la subordination des premières à la seconde, va fortement déterminer les trajectoires respectives des deux politiques. La politique de concurrence va être portée par une Direction Générale puissante (la DG IV devenue la DG COMP pour *Directorate-General for Competition*) porteuse d'une doctrine cohérente (influencée par l'ordolibéralisme) quand la politique industrielle ne parviendra jamais à être portée de façon coordonnée au niveau européen (Warlouzet, 2015). A la fin des années 1960 et 1970, la Cour de Justice donnera un nouvel élan à la politique de concurrence en en faisant une interprétation téléologique : elle est dès lors vue comme un outil de construction du marché intérieur (Gerber, 1994). Le primat des politiques de concurrence sera également consolidé par la structuration d'une communauté de juristes au sein des institutions européennes et dans les cabinets d'avocats d'affaires autour d'un corps de doctrine cohérent (Avril, 2020). Enfin, le principe même de neutralité du Traité quant au régime de propriété (publique ou privée) des entreprises va peu à peu faire l'objet d'une interprétation pro-concurrentielle imposant à l'Etat actionnaire de se comporter conformément à la logique d'un investisseur privé (Vay, 2019).*) porteuse d'une doctrine cohérente (influencée par l'ordolibéralisme) quand la politique industrielle ne parviendra jamais à être portée de façon coordonnée au niveau européen (Warlouzet, 2015). A la fin des années 1960 et 1970, la Cour de Justice donnera un nouvel élan à la politique de concurrence en en faisant une interprétation téléologique : elle est dès lors vue comme un outil de construction du marché intérieur (Gerber, 1994). Le primat des politiques de concurrence sera également consolidé par la structuration d'une communauté de juristes au sein des institutions européennes et dans les cabinets d'avocats d'affaires autour d'un corps de doctrine cohérent (Avril, 2020). Enfin, le principe même de neutralité du Traité quant au régime de propriété (publique ou privée) des entreprises va peu à peu faire l'objet d'une interprétation pro-concurrentielle imposant à l'Etat actionnaire de se comporter conformément à la logique d'un investisseur privé (Vay, 2019).*

L'expérience a révélé certaines des difficultés rencontrées et suscité une évolution. L'interdiction de la concentration Alstom-Siemens a fait l'objet de critiques faisant valoir une surestimation du dommage à la concurrence lié à un horizon temporel trop court[7] et une sous-estimation des gains d'efficience à terme[8]. L'objectif de développement durable a conduit à un assouplissement des règles de concurrence grâce à la conjugaison de nouvelles lignes directrices « verticales », « horizontales », et « agricoles » (Bettoni, 2024). L'enjeu est devenu de faire de la nouvelle industrialisation la clé des politiques européennes (Draghi, 2024).

L'enseignement est que l'exigence de souveraineté requiert que la politique de concurrence ait pour objectif, non d'éliminer les pouvoirs de marché, mais d'en canaliser l'exercice, impliquant de lui associer une politique industrielle.

7. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation

La mondialisation, telle qu'elle se développe depuis le début des années 1980, a pris la forme d'une très forte interdépendance entre les nations dont l'un des aspects est une fragilité accrue des chaînes d'approvisionnement qui met

chacune d'entre elles à la merci de ruptures dont elle n'a pas la maîtrise. Elle conduit à subordonner les objectifs domestiques de revenu et d'emploi aux exigences de l'ouverture (Rodrik 2011). L'Organisation Mondiale du Commerce, à la différence de l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce qui la précède, se donne pour objectif de réduire, sinon d'éliminer, les différences nationales en matière de régulation et de normes comme s'il s'agissait de se plier à une loi de la nature. Sont ciblées les règles fiscales, les normes environnementales et sanitaires, les subventions directes ou indirectes aux entreprises domestiques qui différencieraient les pays. Le but est d'atteindre un seul et même modèle institutionnel présumé optimal. La réalité est la mise en concurrence des règles et des normes. Le risque encouru est de voir se développer des formes variées de dumping social et fiscal mettant en cause, de manière générale, les mécanismes de la protection sociale et de stabilisation automatique et pouvant conduire à un affaissement généralisé de la croissance. Le risque est que les entreprises internationalisées ne se soucient plus de la demande domestique alimentée par les salaires et s'opposent à des politiques intérieures qu'elles jugeraient attentatoires à la profitabilité de leurs investissements en exerçant des pressions directes ou ayant recours à des arbitres internationaux pour régler leurs différends.

Le changement de perspective est radical quand l'on sait que, dans la pratique issue des accords de Bretton Woods, l'ouverture était subordonnée à la réalisation des objectifs domestiques de revenu et d'emploi, signifiant concrètement que la libéralisation des échanges était largement *annoncée* et forcément *progressive* de manière à se conformer à la variété des capitalismes dont la *viabilité* était ainsi préservée[9].

L'État régulateur est, dans son acception usuelle, celui qui assure un réglage fin de la conjoncture au jour le jour. C'est la possibilité et l'opportunité de ce réglage qui ont été contestés dans les années 1970 jusqu'à voir s'imposer la recherche de neutralité monétaire et budgétaire. Concrètement, les arbitres, clairement partiaux, ont, alors, été les marchés internationaux de capitaux qui ont imposé aux États des contraintes immédiates censées répondre à l'obsession de compétitivité et, de fait, un abandon de souveraineté. Ce faisant, le court terme l'a bel et bien emporté sur le long terme puisqu'il est question d'appliquer hic et nunc les « bonnes » pratiques. Ce ne sont pas seulement les objectifs domestiques de revenu et d'emploi qui sont apparus subordonnés à l'exigence d'ouverture des échanges incarnée au premier chef par la libéralisation des mouvements de capitaux. Ce sont aussi les instruments de régulation, ceux garants de l'existence de stabilisateurs automatiques, qui ont été partiellement démantelés.

Cette doctrine néo-libérale a fait l'objet d'une mise en œuvre particulièrement stricte par l'Union Européenne (Fitoussi 2002). Les États européens ont délégué leur souveraineté monétaire et budgétaire, en créant la Banque Centrale Européenne et en fixant un plafond de 3% du déficit budgétaire rapporté au produit intérieur brut. La politique de la concurrence a été dévolue à la Commission Européenne. Les aides d'État ont été sévèrement encadrées. L'exercice de la souveraineté dans ces domaines a été réduite à l'application de règles, écartant la possibilité de choix discrétionnaires.

Il en est résulté des distorsions durables particulièrement sensibles en Europe bien loin de la convergence anticipée. La France a accumulé les déficits commerciaux traduisant une forte désindustrialisation. L'Allemagne, après avoir misé sur la demande chinoise et accumulé les excédents commerciaux a subi un retournement de situation face à une Chine devenue elle-même exportatrice de biens industriels techniquement avancés. L'Europe, dans son ensemble, s'est retrouvée dans une situation de dépendance, ne disposant, ni de ressources rares, ni de sources suffisantes d'énergie et souffrant d'un grave retard dans la maîtrise des nouvelles technologies. Les problèmes d'exercice de la souveraineté se sont alors posés avec une acuité accrue au point de conduire à envisager une révision de la doctrine visant à articuler la politique industrielle et la politique commerciale.

La politique industrielle destinée à transformer la structure du tissu productif, outre le fait de devoir reposer sur une collaboration itérative entre le gouvernement et les entreprises, devrait être fortement imbriquée avec la politique commerciale (Juhász et al., 2024). Elle devrait notamment tenir compte des situations de départ et des risques de déstabilisation qui en découle du fait de fortes asymétries en termes d'avancée technologique et de capacité de production avec les entreprises concurrentes étrangères (Bencivelli et al, 2024) et d'éventuelles mise en œuvre de stratégies commerciales non-coopératives de la part des partenaires commerciaux (Tagliapietra et al., 2025). Il peut ainsi sembler inopportun de subventionner les achats du consommateur final au risque que ce soient les entreprises étrangères qui en bénéficient. C'est ce qui pourrait se produire dans le domaine des véhicules électriques, comme déjà dans le domaine des batteries. Le fait que les entreprises chinoises assemblent leurs véhicules en Europe ne peut qu'aggraver la situation des entreprises européennes qui risquent de disparaître. Ce risque ne fait qu'illustrer le fait que la capacité des entreprises à innover dépend étroitement de leurs parts de marché dans le secteur de la production automobile comme dans tous les autres (Barwick et al., 2026).

Cette nouvelle donne stratégique implique de lier politique de concurrence et politique industrielle en mettant en place des outils de défense commerciale prévenant des distorsions de concurrence liées aux stratégies non coopératives des

partenaires commerciaux (Tagliapietra et al., 2025). Les outils requis peuvent prendre de multiples formes. Au niveau européen des règlements ont été établis pour filtrer les investissements directs ou pour pénaliser les entreprises ayant bénéficié, dans leur pays d'origine, de subventions publiques alors que leurs concurrentes européennes sont soumises à un strict encadrement des aides d'Etat. Il a pu également être question de faciliter, dans certaines conditions, les aides d'État. La mise en œuvre de simplifications réglementaires est évoquée et parfois effective, mais au risque de privilégier le court terme au détriment de transitions nécessaires. Sans doute est-il plus approprié de limiter l'impact des écarts réglementaires par des mesures de type fiscal telle que le CABM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*).

Face aux difficultés, le risque est qu'au lieu de voir se dissoudre l'État dans le libre-échange, c'est à un retour de l'État et du politique que pourrait être convié le monde en suivant une trajectoire similaire à celle vécue au cours du dernier tiers du XIXe siècle quand le libéralisme classique a cédé le pas au protectionnisme et à l'impérialisme (Gauchet 2007). L'aveuglement quant aux effets du libre-échange s'agissant notamment de la volatilité des mouvements de capitaux, auquel il est trop systématiquement subordonné, risque, en effet, de conduire à la montée en puissance de pratiques mercantilistes brutales. L'État puissance et dominateur se substituerait à l'État régulateur et protecteur. Le premier est en quête de contrôle des ressources primaires et d'excédents de balance commerciale dans un état d'esprit *non coopératif*, quand le second privilégie la *maîtrise progressive* du processus d'ouverture et une *attitude coopérative*.

Dans ce monde, nécessairement conflictuel et porteur d'instabilité, les grandes entreprises qui obtiennent ou imposent de ne subir aucune contrainte dans l'ordre social et dans l'ordre environnemental (Robé 2026), pourraient inscrire leur pouvoir dans les choix mercantilistes retenus par les États et devenir similaires à ces sociétés commerciales créées au XVIIème siècle par les États pour développer la navigation et la colonisation (Orain 2025). L'abandon par les États de parts de souveraineté à ces entreprises conjuguée à une vision prédatrice de la souveraineté pourrait avoir pour effet un recul général de la croissance et des niveaux de vie.

L'alternative n'est autre que le retour à un système institutionnel multilatéral à même, non pas de maximiser les flux d'échanges réels et financiers, mais de permettre aux nations de poursuivre leurs objectifs économiques et sociaux avec leurs propres arrangements institutionnels garantissant *la lenteur et la gradualité* des ajustements nécessaires. Les accords commerciaux internationaux devraient, alors, comporter des clauses de sauvegarde donnant aux acteurs le *temps* de s'adapter et d'éviter ainsi les destructions inutiles de capital physique comme de capital humain. De telles clauses seraient vues, non comme des violations des mécanismes fantasmés d'autorégulation, mais comme la garantie d'une libéralisation ordonnée (Rodrik, 2011).

8. L'État et le bien commun

Il y aura toujours deux façons de considérer l'action publique : la définir au regard d'un optimum qu'elle pourrait ou non satisfaire ou lui fixer pour objectif de gérer d'inévitables conflits. La première façon de voir nie la contradiction, la seconde en reconnaît le caractère incontournable. Le débat de politique économique en est une parfaite illustration. Il y a bien une sorte de connivence entre ceux qui imaginent pouvoir définir une politique économique remplissant parfaitement des objectifs définis par la puissance publique et ceux qui nient toute efficacité à cette même politique économique pour s'en remettre au jeu des intérêts économiques privés quand ce n'est pas, parallèlement, au contrôle d'experts réputés indépendants ou impartiaux ou à l'intervention d'agences de notation chargées de juger de la qualité des emprunteurs privés et publics. Ils croient, les uns et les autres, dans l'existence d'un monde idéal. La seule différence entre eux réside dans la configuration de ce monde et dans la désignation de celui qui est omniscient et impartial : le fonctionnaire ou le consommateur, actionnaire et salarié. Pourtant ni l'un, ni l'autre ne l'est. A l'opposé de ces visions réductrices, les défauts d'information et les conflits d'intérêts, inhérents à la vie en société, appellent des arbitrages au regard desquels les pouvoirs publics ont pour mission de définir en concertation avec les acteurs du marché les procédures à mettre en œuvre.

La recherche du bien commun passe par la construction d'institutions visant à concilier l'intérêt individuel et l'intérêt général et requiert donc de reconnaître à l'Etat et au marché des rôles complémentaires et non exclusifs. La figure de l'individu libre de toute attache, en fait de tout lien de subordination à plus puissant ne peut se développer que dans le cadre de l'Etat dont c'est là la contribution essentielle au bien commun. « Là où l'Etat disparaît ou se corrompt, l'illusion de la souveraineté individuelle se dissipe : il faut faire allégeance à plus puissant que soi pour accéder à un minimum de sécurité et de liberté » (Supiot 2010 p. 107). Pour autant, cela ne signifie pas que l'action de l'État soit simple à établir.

Le rôle pour l'Etat, dans ses différentes interventions, est d'être le garant de la *maîtrise des horloges* en permettant, ce qui peut sembler paradoxal, la lenteur nécessaire à la gestation du futur. Ce rôle complexe et multiple s'inscrit dans le *temps démocratique*. L'analyse économique n'a pas, alors, pour vocation de fixer de règles ou des institutions en justifiant de leur caractère optimal. Elle a pour vocation d'établir les termes des *arbitrages politiques* susceptibles de favoriser les

changements structurels en maintenant une relative régularité de l'évolution macroéconomique. Ces arbitrages ne peuvent être que le fruit d'un *débat* dont l'enjeu est bien de faire la part entre le rôle du marché et celui de l'Etat.

Quand l'Etat ou ses démembrements que sont les autorités administratives indépendantes obéissent à des règles particulières supposées être celles du marché efficient, ils deviennent le fourrier d'intérêts privés. La stabilité globale n'est plus vraiment à l'ordre du jour. Le pouvoir politique est, de nouveau, assujetti au pouvoir économique.

Il revient à l'Etat d'établir des modes de résolution des conflits, de concevoir les règles d'arbitrage entre intérêts ou objectifs opposés. Il exerce ainsi une fonction de médiation essentielle à l'accomplissement du bien commun dont la régulation macroéconomique n'est qu'un aspect. De manière générale, il n'y a pas de marché qui puisse fonctionner sans médiateurs. Les entreprises, les financiers, les pouvoirs publics sont ces médiateurs. L'Etat détient le pouvoir politique d'établir les conditions de mise en œuvre de ces médiations notamment en étant l'architecte notamment du droit de l'entreprise, du droit financier, du droit social, du droit fiscal et budgétaire. La question générale implicitement posée ici est celle de l'articulation entre l'Etat et la société civile, laquelle ne se réduit pas à des individus dont on supposerait la pleine autonomie, mais inclut différentes organisations qui sont toutes des lieux d'arbitrage et de coopération.

La fonction ainsi reconnue à l'État n'est pas sans faire resurgir la question du régime politique. C'est du débat et des pressions démocratiques que procèdent les choix politiques susceptibles d'assurer la viabilité d'une société devenue de plus en plus complexe, composée d'acteurs multiples, différemment ou mal informés, ayant des objectifs et des intérêts différents sinon carrément opposés.

Dès lors, réduire la démocratie à une exigence d'égalité et faire des instances politiques le garant de cette égalité qui devient un objectif unique, peut conduire à des formes de négation des droits individuels. Elle contredit alors ce qui fait l'essence du libéralisme, à savoir l'exercice de la liberté individuelle et, par là même, nie l'existence des conflits. La souveraineté du peuple ou encore la volonté générale impose des décisions censées traduire l'intérêt général qui se confond alors avec l'intérêt de chacun. « La démocratie ne peut subsister en tant que régime politique que si elle limite son emprise sur la dévolution des revenus, des richesses et des emplois. C'est son essence : elle est en même temps liberté de choix collectif et limitation volontaire du champ de cette liberté, loi de la majorité et protection des minorités. La liberté collective a besoin de s'appuyer sur les libertés individuelles pour pouvoir s'exprimer et vice-versa » (Fitoussi 2005 p. 21).

Ainsi « la démocratie, au-delà de sa désirabilité intrinsèque, permet (…) une meilleure adaptation aux circonstances, une plus grande flexibilité. Elle procède de choix explicites que le débat et la persuasion éclairent et qui ont pour effet tantôt de remettre en cause ce qui semble acquis, tantôt de le conforter » (Fitoussi, 2004 p. 41). Les distorsions inhérentes à la destruction créatrice engendrent des conflits légitimes. Des lieux de résolution de ces conflits sont nécessaires. C'est sur ce terrain que la démocratie déploie ses effets et que l'État joue son véritable rôle.

9. Conclusion

L'exercice de la souveraineté économique ne se décline pas aisément du fait de l'instabilité inhérente à l'économie de marché. La coordination nécessaire relève de relations complexes entre acteurs privés et publics, à l'échelle nationale comme internationale, dont la compréhension et la maîtrise véhiculent une vision particulière du Droit comme de l'Économie. Il est, en effet, tout aussi illusoire d'imaginer des règles de droit, public ou privé, qui se conformeraient à des lois de l'économie, que de concevoir ces mêmes règles indépendamment des conditions de viabilité d'une économie soumise, par nature, à des bouleversements incessants. Il revient à l'économiste d'analyser le mécanisme des fluctuations, au juriste de concevoir les institutions qui permettent de les lisser.

En présence de changements structurels inévitables qui sont dans la nature des économies de marché sur lesquels peuvent venir se greffer aussi bien des chocs géopolitiques que la nécessité de prendre conscience des enjeux environnementaux, la question est de savoir comment s'adapter. Une planification est nécessaire, mais, comme le souligne Dewey (1927, 1935), dans sa défense d'un renouveau du libéralisme, elle ne saurait relever de l'étatisation de l'économie. Elle doit reposer, non sur un calcul mathématique *a priori* qui supposerait connu un point d'arrivée, mais sur le contrôle des conséquences des décisions prises en chemin. Il s'agit, alors, au lieu de s'en tenir à une régulation des abus du capitalisme, de construire un cadre institutionnel qui fonde une méthode expérimentale et permet de gérer la tension entre l'ancien et le nouveau, entre l'irréversibilité et l'incertitude. Il s'agit de mettre « à disposition du savoir dans un ensemble d'institutions et de médiations collectives » (Stiegler 2019 p. 154). En font partie l'État dès lors qu'il ne se substitue pas aux marchés, mais aussi les entreprises dès lors qu'elles sont effectivement des coalitions politiques (March 1962).

Bernanos considérait, en 1948, que la liberté économique était à l'origine du capitalisme et que les désordres créés par ce

dernier posaient des problèmes que seul le dirigisme peut résoudre. Il en concluait que « le capitalisme et le totalitarisme ne sont que deux aspects de la primauté de l’économique » (Bernanos, 1995 p. 197). Le libéralisme social, caractéristique d’une forme de capitalisme faite d’imbrication entre l’État et le marché qui s’est imposée dans l’après-guerre dans les pays occidentaux, a démenti cette prédiction. La crise du néo-libéralisme lui redonne crédit.

Notes de bas de page

« Je crains que nous, économistes, tombions dans une version de ce que Harold Demsetz (1969) appelait le « sophisme du nirvana ». Demsetz déplorait que les marchés imparfaits soient comparés à une forme idéalisée d'intervention gouvernementale. En conséquence, la simple preuve de l'existence d'une défaillance du marché suffisait à justifier un processus politique comparé à une version idéalisée d'experts semblables à des rois-philosophes. Il en résultait une intervention gouvernementale. La plupart des économistes tombent dans un piège similaire lorsqu'ils sont confrontés à une défaillance politique. La simple existence d'une défaillance politique suffit à justifier le remplacement des processus démocratiques par la prise de décision d'experts économiques. Malheureusement, ce remplacement ignore à la fois les biais potentiels que nous, économistes, pouvons avoir et les inefficacités potentielles de notre processus décisionnel » (Zingalès 2020).

C’est le cas, par exemple, du remplacement de la technologie lithium-ion (nickel, manganèse et cobalt) pour les batteries par une technologie LFP (lithium, fer et phosphate), moins performante mais faisant usage de ressources minières moins onéreuses qui pourrait elle-même être sous la menace du développement des batteries à électrolyte solide (en céramique ou polymère).

Le revirement observé aux États-Unis est le résultat de l’activisme conjoint, sous influence des industries fossiles, des milieux politiques conservateurs et des fonds d’investissements hostiles à l’usage de critères environnementaux ou sociaux, alors que ces mêmes critères avaient été retenus par de gros fonds de d’investissement moins soucieux de la recherche de performances financières immédiates (Harmes, 2025). Le revirement européen (la directive omnibus du 16 décembre 2025) est le résultat à la pression des entreprises du secteur de l’automobile affectées par une perte de compétitivité des entreprises.

Ce mécanisme a pris la forme, sur les marchés de l’électricité, de Contrats pour Différence (*Contracts for Differences*) (Fabra et Llobet, 2025), utilisés notamment pour la centrale EPR d’Hinkley Point au Royaume-Uni. De tels mécanismes peuvent être utilisés au-delà du secteur de l’électricité. Cela peut être le cas dans l’aérien pour les investissements dans les unités de production des carburants d’aviation durable (SAFs) pour faire face aux incertitudes sur les prix futurs des carburants concernés

Par exemple, si le cours de l’électricité dépasse un plafond contractuellement défini, les gains additionnels résultant de l’effet prix seront répartis avec elle. Ce mécanisme pourrait être généralisé dans le cadre du projet européen de développement de l’éolien off-shore en Mer du Nord à l’initiative de neuf pays et de la Commission Européenne. Il viendrait soutenir un large plan d’accélération de l’installation de nouvelles infrastructures.

C’est ce qu’illustre la décision de la Commission européenne du 8 juillet 2021 dans l’affaire AdBlue, cas AT.40178, venant sanctionner trois constructeurs automobiles pour avoir détourné un accord d’échanges d’informations, visant à renforcer leurs performances environnementales, en son contraire en bloquant le progrès technique.

Les paragraphes 74 et 75 des lignes directrices sur le contrôle des concentrations indiquent que l’entrée d’un concurrent potentiel qui pourrait contrebalancer les effets du renforcement du pouvoir de marché doit être crédible, d’une ampleur suffisante et rapide – en l’occurrence être effective dans les deux ans. Ce délai illustre la déconnexion entre les temporalités des projets industriels et celle des règles de concurrence.

Il en est également ainsi dès lors que le contrôle ne porte que sur son impact de court terme sur un marché pertinent trop étroitement défini. A l'inverse une fusion peut, dans une logique de politique industrielle, participer de la construction d'un champion national. Ce qui peut être déterminant dans les industries caractérisées par de fortes économies d'échelle et effets d'apprentissage. Cela fut par exemple le cas pour le constructeur de matériel ferroviaire chinois CRRC qui résulte de la fusion de deux opérateurs majeurs chinois et qui contrôle aujourd'hui 90% du marché chinois. Ses possibilités d'exercer un pouvoir de marché compensateur sur le marché européen avaient été centrales dans la discussion des effets d'une éventuelle fusion entre Alstom et Siemens en 2019. L'horizon temporel retenu rendait cette capacité illusoire. Or la concurrence de l'entreprise chinoise est devenue effective quelques années plus tard. Celle-ci détient des contrats en Autriche et dispose d'implantations industrielles en Allemagne (Schmaltz et al., 2024). Une première enquête lancée sur la base du Règlement sur les subventions étrangères en date du 16 février 2024 révéla sa participation à un appel d'offres en Bulgarie, une nouvelle enquête a été ouverte le 5 novembre 2025 sur sa participation à un appel d'offres au Portugal.

Il n'est pas sans intérêt de mentionner que ces conditions à une libéralisation profitable étaient déjà celles posées par Adam Smith (1776).

Bibliographie

Arrow K.J. (1950): 'A Difficulty in the Concept of Social Choice', *Journal of Political Economy* 58 (4): 328-346.

Arrow K. J. [1974 a], « Limited Knowledge and Economic Analysis », *American Economic Review* 64 (1), p. 1-10.

Arrow K.J. (1974 b): *The Limits of Organization*, New York, Norton & Cie.

Arrow K.J. (1987) : 'De la rationalité – de l'individu et des autres – dans le système économique', *Revue Française d'Économie* 2 (1) : 22-47.

Amendola M. and Gaffard J-L (2006): *The Markey Way to Riches. Behind the Myth*, Cheltenham, Edward Elgar.

Avril L. (2020) : 'Passer à l'Europe. Logiques et formes de l'investissement des premiers *Euro-lawyers* dans les politiques européennes', *Politique européenne*, 2020/2, 69 : 124-148.

Barret-Kriegel B. (1979) : *L'État et les esclaves*, Paris, Calmann-Levy.

Barwick P.J., Kwon H.-S., Li S., Wang Y. and Bin Zahur N. (2026): 'Industrial policies and innovation: Evidence from the global automobile industry', *International Journal of Industrial Organization*, 104

Bencivelli L., Lajer Baron A, Suárez-Varela M. and Vuletic M. (2024): 'The Rise of the Electric Vehicle in China and its Impact in the EU', *Economic Bulletin*, issue 2024/Q4, Banco de España.

Bernanos G. (1995): *La liberté, pour quoi faire?* Paris, Folio Gallimard.

Bettoni L. (2024) : 'Les accords de durabilité ou la promotion du développement durable par le droit des ententes', *Contrats-Concurrence-Consommation*, 3 : 1-7.

Caldwell B. (2020): 'The Road to Serfdom after 75 years', *Journal of Economic Literature* 58 (3).

Cohendet P. et J-L Gaffard (2012) : 'Coordination, incitation et création de connaissance', *Management International* 16 : 11-19.

Deffains B., d'Ormesson O. et Perroud T. (2020) : 'Politique de concurrence et politique industrielle : pour une réforme du droit européen', *Fondation Robert Schuman*, janvier.

Demsetz, H., 1969, 'Information and Efficiency: Another Viewpoint', *Journal of Law and Economics*, 12: 1-22.

Dewey J. (1927), *The Public and its Problems*, in *The Collected Works of John Dewey, The Later Works (1925-1953) vol. 2* (1984), Carbondale, Southern Illinois University Press. Traduction française (2010), *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard.

Dewey J. (1935), 'The Future of Liberalism', in *The Collected Works of John Dewey, The Later Works (1925-1953) vol. 11* (1987), Carbondale, Southern Illinois University Press. Traduction française (2018), 'L'avenir du Libéralisme' in J. Dewey *Écrits Politiques* Extraits de *The Collected Works of John Dewey*, Paris, Gallimard.

Dewey J. (1935), *Liberalism and Social Action*, in *The Collected Works of John Dewey. The Later Works (1925-1953) vol. 11* (1987), Carbondale, Southern Illinois University Press. Traduction française (2014), *Après le libéralisme ? Ses impasses, son avenir*, Paris, Climats.

Draghi M. (2024): *The Future of European* Competitiveness*, Part B In-depth analysis and recommendations*, European Commission.

Fabra N. and Llobet G. (2025): 'Designing contracts for the energy transition', *International Journal of Industrial Organization*, 102 (C).

Fitoussi J-P (2002) : *La règle et le choix*, Paris, Le Seuil.
Fitoussi J-P (2004) : *La démocratie et le marché*, Paris, Grasset.
Fitoussi J-P (2005) : *La politique de l'impuissance. Entretien avec Jean-Claude Guillebaud*, Paris, Arlea.
Gaffard J-L (2021) : 'Incertitude, marché et organisation : sens et portée de la contribution de Knight', *Entreprise et Société* 10, 95-117.
Gaffard J-L (2023) : *Instabilité et résilience des économies de marché*, Paris, Classiques Garnier.
Gaffard J-L and M. Quéré (2006): 'What's the Aim for Competition Policy: Optimizing Market Structure or Encouraging Innovative Behaviors?' *Journal of Evolutionary Economics* 16: 175-187.
Gauchet M. (2007) : *La crise du libéralisme 1880-1914, l'avènement de la démocratie II*, Paris, Gallimard.
Gerber D. (1994): *Law and Competition in Twentieth Century Europe - Protecting Prometheus*, Oxford, Clarendon Press.
Granovetter M. (1985): 'Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness', *American Journal of Sociology* 91 (3): 481-510.
Harmes A. (2025): 'The Anti-ESG Backlash and Asset Manager Capitalism', *Politics and Society*, 53(4): 603-629.
Hicks J.R. (1981): 'A manifesto', in *Wealth and Welfare. Collected Essays on Economic Theory*, vol. I: 135-141.
Juhász R., Lane N., Rodrik D. (2024): 'The New Economics of Industrial Policy', *Annual Review of Economics*, 16: 213-242.
Keynes J.M (1936): *The General Theory of Employment, Interest*, and Money, London, Macmillan.
Manent P. (2012) : *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Paris, Fayard
March J. (1962): 'The Business Firm as a Political Coalition', *The Journal of Politics* 24 (4): 662-678.
Marty F. (2022) : 'L'apport des programmes de conformité à la compétitivité internationale : une perspective concurrentielle', *in* Frison-Roche M.A., s.d., *Les buts monumentaux de la compliance*, Dalloz, Paris : 381-400.
Metcalfe J.S. (2001): 'Institutions and Progress', *Industrial and Corporate Change* 10 (3): 561-586.
Orain A. (2025) : *Le monde confisqué. Essai sur le capitalisme de la finitude (XVIe-XXIe siècle)*, Flammarion, Paris
Renoux-Zagamé M-F (1996) : 'Propriété', in *Dictionnaire de Philosophie Politique*, Paris : Presses Universitaires de France
Richardson G.B. (1960) : *Information and Investment, A study in the working of the competitive economy*, Oxford : Oxford University Press. Reed.1990.
Robé J.P. (2026) : 'Pouvoir et entreprise', in M. Fabre-Magnan et P. Lokiec eds. *Les limites juridiques au pouvoir économique*, Paris, Dalloz.
Rodrik D. (2011): *The Globalization Paradox*, New-York, Norton & Cie
Schumpeter J.A. (1934): *The Theory of Economic Development*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
Schumpeter J.A. (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & Row. Traduction française, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot.
Schmalz, S., Schneidemesser, L. and Xu, H. (2024): 'An emerging 'China-threat-corporatism'? CRRC's acquisition of a German locomotive company and its impact on labour relations', *European Journal of Industrial Relations*, 31(2): 187-208.
Smith A. (1776): *An Inquiry in the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Reed. (1976) R.H. Campbell and Skinner A.S. (eds), Oxford, Clarendon Press.
Stiegler B. (2019) : *Il faut s'adapter. Sur un nouvel impératif politique*, Paris, NRF Essais Gallimard.
Supiot A. (2010) : *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Le Seuil.
Tagliapietra S., Trasi C. and Sebastian G. (2025): 'A smart European strategy for electric vehicle investment from China', *Bruegel Policy Brief*, 21/2025.
Teece D.J. (1992), 'Competition, Cooperation, and Innovation: Organizational Arrangements for Regimes of Rapid Technological Progress', *Journal of Economic Behavior and Organization* 18 (1), p. 1-25
Vay M. (2019) : 'L'impossible doctrine européenne du service public. Aux origines du service d'intérêt économique général (1958-1968)', *Revue française de science politique*, 2019/1, vol. 69 : 75-94
Warlouzet L. (2015): 'The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordo liberalism (1957–1995)', *Journal of Common Market Studies*, 57(1): 77-93.
Zingalès L. (2020): The political limits of economics, *American Economic Review Papers and Proceedings,* 110: c;378-38.