



## Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?

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

### Les constats dans la crise

**La crise sanitaire et ses conséquences**, qu'on peut à ce jour seulement entr'apercevoir, **ont mis en lumière de nombreuses vulnérabilités issues de l'interdépendance internationale et les limites à la souveraineté des États dans certains secteurs**. Ces fragilités, perçues comme réservées jusqu'alors aux pays en développement, sont intensifiées par la rapidité de la propagation du virus. Elles tirent parti des dynamiques de globalisation qui contractent le temps et l'espace<sup>1</sup> : en facilitant les flux de personnes et de marchandises, les capacités de contrôle et de maîtrise des effets de la pandémie ont été rendues d'autant plus limitées.

**En Europe, la prise de conscience de ces fragilités s'est essentiellement focalisée sur les pénuries** (de masques de protection, de blouses, de matériel respiratoire, de médicaments<sup>2</sup>, etc.). La crise révèle en effet l'absence de stocks stratégiques, l'impossibilité d'acquérir rapidement les biens manquants auprès des fournisseurs habituels, l'incapacité du tissu industriel national à répondre immédiatement à la demande, l'insuffisance de la solidarité européenne, voire la concurrence entre pays alliés.

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

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

Outre le manque d'autonomie des États, **la crise a en effet souligné les limites de la coopération internationale**. Au-delà des exemples les plus marquants, comme l'opacité relative des informations venues de la Chine quant au démarrage de l'épidémie ou les tentatives américaines de s'arroger l'exclusivité des recherches sur les projets de traitement, la solidarité internationale a insuffisamment joué, en dehors de quelques initiatives comme la prise en charge de malades français dans des hôpitaux allemands, autrichiens, luxembourgeois ou suisses. Parallèlement, la façon dont se traduiront concrètement les annonces faites au sujet de la dette des pays les moins développés<sup>3</sup> permettra aussi de se faire une idée plus précise de la réalité des intentions internationales en la matière. Les notions de "pays alliés" et d'"alliances" sont réinterrogées par cette crise : elle met en évidence les limites du multilatéralisme qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, gouvernait les relations internationales.

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

**Cette crise interroge avec une acuité nouvelle, les arbitrages à effectuer entre les différentes échelles auxquelles les politiques publiques doivent être pensées**, afin de répondre aux enjeux, entre autres, de souveraineté, aussi bien alimentaire que numérique [à consulter [« Numérique : nouveaux usages, nouvelles interrogations »](#)], que cette crise a soulevés. **Dans le même temps, elle met aussi en exergue la nécessité de renforcer la coopération européenne et internationale**, dans la mesure où la lutte contre cette pandémie, qui fait fi des frontières étatiques, nécessite et nécessitera des réponses européennes et internationales, par exemple sur la recherche médicale, ou sur notre rapport au vivant [à consulter [« Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ? »](#)].

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

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

### **Faut-il démondialiser ?**

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

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

---

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

Certains annoncent que réduire les échanges permettrait de regagner en autonomie, de réindustrialiser certains pays développés, de limiter les pollutions, etc. À l'inverse, d'autres avancent que la baisse des émissions de gaz à effet de serre ne serait pas garantie car elle dépend des procédés de production utilisés et qu'elle aurait des effets secondaires comme la réorganisation des marchés avec des pertes d'emplois à la clé<sup>4</sup>, etc. De plus, si c'est bien l'hyper-globalisation qui a fait de l'épidémie une pandémie, elle peut aussi faire partie des réponses à apporter : selon Pascal Lamy, la mondialisation du marché permettrait de lisser les effets de la crise sanitaire, par exemple dans le domaine alimentaire. Par ailleurs, plutôt que le repli sur une production nationale, la diversification des sources internationales d'approvisionnement peut être un moyen, avancé par certains, de réduire nos dépendances et donc nos fragilités.

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

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

**La gouvernance de la mondialisation doit s'accorder avec les souhaits des citoyens des différents pays.** D'après le sondage Odoxa-Confluence réalisé le 8-9 avril, 92 % des Français souhaiteraient ainsi « relocaliser la production industrielle ». Ce questionnement amène à considérer ce qui relève de la souveraineté et des secteurs stratégiques et de ce qui peut être confié à d'autres pour reprendre les mots du Président de la République<sup>5</sup>. **Les problématiques d'approvisionnement de matériel invitent les États à repenser voire à renforcer leur souveraineté dans différents secteurs.** Au-delà des profits, chacun sait désormais ce qu'il en coûte de confier à des chaînes d'approvisionnement étirées à travers le monde et opérant en « juste-à-temps », c'est-à-dire sans stocks, le soin de fournir en urgence les milliards de masques, de tests et de médicaments dont dépend la vie des malades, des soignants mais également des autres travailleurs essentiels en temps de crise, notamment les caissiers et les professionnels de l'action sociale.

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

**La sécurité alimentaire** [à consulter [« Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ? »](#)] **est à ce titre une question stratégique et de souveraineté cruciale**, dans un contexte de réchauffement climatique et de perte de biodiversité qui pèseront de plus en plus sur la disponibilité des ressources en énergie, en eau et nutriments. Comment (ré)organiser la souveraineté alimentaire en limitant l'impact environnemental de la production agricole, notamment du fait de l'importation de produits destinés à l'alimentation du bétail ? Comment concilier sécurité alimentaire, accessibilité à tous d'une alimentation de qualité et revenus décents pour ceux qui la produisent ? [à consulter [« Quel modèle social pour « faire avec » nos vulnérabilités ? »](#)].

---

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

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

**Le secteur énergétique** (production d'éoliennes, de panneaux solaires photovoltaïques ou de centrales nucléaires) **ou encore les outils numériques** [à consulter [« Numérique : nouveaux usages, nouvelles interrogations »](#)], qui contribuent à la résistance de nos sociétés au choc actuel, **sollicitent de nombreuses matières premières métalliques qui ne sont pas produites en France<sup>6</sup> ou en Europe**. Elles n'y sont ni extraites, ce qui incidemment épargne notre territoire des colossaux dommages environnementaux locaux liés au processus<sup>7</sup>, ni raffinées. Il paraîtrait donc nécessaire d'assurer une sécurité des approvisionnements de ces ressources ou des produits finis, essentiels à la réalisation de la transition énergétique. Car si jusqu'à maintenant, les rares tensions se sont limitées au champ commercial<sup>8</sup>, la raréfaction de ces ressources, exigeant toujours davantage d'énergie pour être produites, pourrait contraindre la sécurité énergétique de pays comme la France ou ses partenaires européens. Car **les ressources métalliques sont la nouvelle géopolitique de l'énergie**. Leur disponibilité est tout autant sinon plus problématique que ne l'est le pétrole ou le gaz, et la crise du covid pourrait amener à pondérer différemment ces questions. Faut-il craindre un éventuel pic « everything », moment où la disponibilité des ressources ne pourra pas suivre l'augmentation de la consommation mondiale et les besoins énergétiques croissants ? Que faire face aux rachats de technologies, de savoir-faire et d'usines qui peuvent être délocalisés ? En ces circonstances, comment les régions et les collectivités locales peuvent s'organiser pour être dans une démarche d'anticipation et de précaution, intégrant la possible pénurie de ressources nécessaires pour la décarbonation de nos économies ?

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

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

**La question de la démondialisation interroge par ricochets les autres échelles, aussi bien nationale, que locale**. La démondialisation pourrait en effet engendrer des

---

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

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

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

phénomènes de relocalisation qui impactent directement les territoires. Comment organiser cette relocalisation ? Comment transformer les territoires pour y répondre ? Dans cette perspective, il semble intéressant de développer une stratégie d'implantation territoriale des outils de production qui limite les consommations de ressources, en particulier rares, mais aussi les déplacements des personnes et des marchandises, en particulier si ces déplacements émettent beaucoup de gaz à effet de serre.

**Une relocalisation au niveau des territoires devrait se faire en lien avec leur écosystème et intégrer en même temps l'enjeu de leur autonomie territoriale :** elle pourra par exemple s'inspirer des travaux de plus en plus nombreux sur les « biorégions »<sup>9</sup>. Comment réorienter les filières, à l'échelle européenne, nationale ou locale ? Comment adapter les offres de formation aux filières industrielles ou de service qui se (re)développeront en France ? Comment s'assurer qu'il y a une transmission des savoir-faire, notamment entre générations ? Quelle politique de recherche, pour quel type d'innovations, souhaitons-nous par rapport à l'autonomie et à l'interdépendance désirées ou acceptées ? Quel partage de compétences et quelles coordinations entre le local, le régional, le national et le supranational au regard des besoins croissants de décisions décentralisées mais de coordination renforcée, en particulier au regard des besoins d'autosuffisance alimentaire, énergétique et sanitaire ? Quelle répartition des compétences et des moyens entre les différentes échelles ? Comment s'assurer de la cohérence des mesures entre les différents niveaux de décisions ?

## Quelle gouvernance européenne et mondiale ?

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

## Réinventer la coopération ?

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

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

---

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



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

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

**Les OI telles qu'elles fonctionnent actuellement sont-elles à même de répondre à ces enjeux ?** Doit-on réformer le fonctionnement de l'ONU, de ses agences spécialisées (OMC, OIT, OMS, etc.), et des autres OI (OCDE, BM, etc.) ? Dans quelle(s) direction(s) ? Comment revoir leur gouvernance (notamment droit de veto et représentation équilibrée de tous les États) ? Comment la France peut-elle contribuer à faire émerger une nouvelle gouvernance mondiale et accompagner cette remondialisation (des institutions, pas des échanges) ? Comment rendre leurs décisions plus efficaces c'est-à-dire à la fois plus agiles et contraignantes ? Organisées en silo, comment faire évoluer ces OI pour qu'elles soient en capacité d'intégrer les enjeux systémiques qui nous font face ? **Car la gouvernance internationale semble chaotique**, et pas à la mesure de la mobilité des biens, de services, des capitaux et des personnes. Même les intérêts économiques ne sont pas épargnés avec une Organisation mondiale du commerce dans l'impasse depuis plusieurs décennies<sup>10</sup>. Comment surmonter et dépasser les interdépendances révélées par la crise, sans oublier que certaines interdépendances peuvent être vertueuses ? Quelle place pour l'autonomie et la solidarité ? Sont-elles antinomiques ? Le manque de solidarité pourra-t-il être compensé par une harmonisation des règles de précaution sans remettre en cause le commerce international ?

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

### Quelle place pour le droit ?

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

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

---

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

Plus fondamentalement, **cette crise nous interroge sur la hiérarchisation des différents types de droit**. Peut-on placer les différents droits – droit de la concurrence, droit du travail, droit de l’environnement, etc. – au même niveau d’importance ? Le droit de la concurrence peut-il avoir les mêmes prérogatives que les droits sociaux ou environnementaux ? **L’enjeu de la hiérarchisation se pose également en fonction des échelles considérées** : comment faire concorder les droits nationaux, européens et internationaux ? Quelle hiérarchisation des normes ?

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

**Des interrogations renouvelées**, concernant par exemple l’évolution du principe de précaution en France <sup>11</sup> ou encore le rôle de la population dans l’évolution du droit<sup>12</sup>, **et des pistes prometteuses**, entre autres au sujet du droit du vivant, de plus en plus nombreuses, ne sont pas spécifiques à la crise que nous vivons, mais sont autant d’éléments à prendre en compte dans le réexamen de notre modèle de développement.

---

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

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