
Pour une sécurité économique européenne efficace

NOTE D'ACTION - MARS 2024



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ACTION - Mars 2024

Pour une sécurité économique européenne efficace



Les notes d'action de l'Institut Montaigne identifient un enjeu spécifique et formulent des recommandations opérationnelles à destination des décideurs publics et privés.

François Godement

François Godement est le Conseiller spécial – Asie et États-Unis de l'Institut Montaigne. Il est également Nonresident Senior Fellow du Carnegie Endowment for International Peace, et consultant externe au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères français. François Godement était précédemment directeur du programme Asie de l'ECFR, et professeur des universités à l'Inalco puis à Sciences Po Paris. Il a fondé le Centre Asie de l'IFRI (1985-2005) et le think tank Asia Centre en 2005. En 1995, il a co-fondé le comité européen du Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP). François Godement est diplômé de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, où il s'est spécialisé en histoire, avant d'étudier à l'université Harvard.

Ses derniers ouvrages publiés sont *Les mots de Xi Jinping*, Dalloz, 2021 et *La Chine à nos portes – une stratégie pour l'Europe* (avec Abigaël Vasselier), Odile Jacob, 2018.

Pour l'Institut Montaigne, François Godement a récemment publié les notes de recherche suivantes : *Après l'été meurtrier de l'économie chinoise, la crise de confiance* (septembre 2023), *Flux transfrontaliers de données : les choix pour l'Europe* (avril 2023), *Économie chinoise : la voie de Xi Jinping* (juin 2022), *Rebooting Europe's China Strategy* (mai 2022, avec Ian Bond, Hanns W. Maull et Volker Stanzel), *Xi Jinping, un ordolibéral : les marges de croissance de la Chine en 2022* (février 2022), et *Vu de Pékin : le rebond de l'économie chinoise* (juin 2021).



	Introduction	8
1	Protéger la sécurité économique, promouvoir la compétitivité, établir des partenariats	12
2	<i>De-risking</i> : état des lieux	15
3	Comment l'Union européenne chemine vers la sécurité économique	20
4	Réticences des États membres et des entreprises : quels points de blocage ?	30
5	Le paquet sécurité économique de janvier 2024 : des avancées prudentes mais réalistes	36
	5.1. La proposition législative pour réformer le règlement sur le filtrage des investissements entrants	37
	5.2. La proposition pour le renforcement de la sécurité de la recherche	39
	5.3. Les livres blancs sur le soutien à la R&D pour les technologies à double usage, sur le contrôle des exportations des biens à double usage, et sur les investissements sortants	40

6	Aller de l'avant : moyens, partenaires et renforcement des capacités	45
	6.1. Des choix difficiles : séquencer et hiérarchiser entre politiques défensives et offensives	45
	6.2. Modalités et moyens : à la recherche d'un véritable élan financier	50
	6.3. Mise en commun des ressources institutionnelles et humaines	53
	6.4. Le partenaire transatlantique, partenaire le plus évident ?	55
	6.5. Les partenariats japonais	64
	6.6. S'associer avec le secteur privé	67
7	Le choix d'un plan d'action crédible et réaliste	68
	7.1. Les réformes institutionnelles	69
	7.2. Les mesures défensives	72
	7.3. Les mesures offensives	74
	7.4. Une boussole géopolitique et sécuritaire pour des objectifs réalistes	76
	Remerciements	80

La notion de sécurité a fait une entrée remarquable dans le paysage européen du commerce, de l'investissement et de l'innovation.

La bascule a débuté en 2016, avec l'alerte déclenchée par les investissements chinois en Europe. Ceux-ci avaient alors ciblé des niches industrielles et des entreprises technologiques européennes prometteuses – les cas les plus notoires se situant en Allemagne¹, mais allant bien au-delà. La pandémie du Covid-19 et, dans une certaine mesure, les inquiétudes soulevées par l'extraterritorialité du droit américain ont également alimenté cette tendance. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 a constitué un électrochoc d'une toute autre ampleur, l'Europe réalisant tardivement qu'en plus d'une dépendance au pétrole moyen-oriental, elle s'était créé une dépendance énergétique critique à l'égard de la Russie. Depuis lors, le rythme s'est accéléré. L'Europe débat et adopte un ensemble de règles et de mesures financières visant à améliorer sa sécurité économique d'un point de vue défensif. Cet aspect est complété par des mesures positives remplaçant les politiques industrielles sur le devant de la scène. Les risques liés à la Chine, qu'il s'agisse d'une crise à Taiwan ou des politiques d'auto-suffisance et de coercition économique menées par Pékin, représentent quant à eux un défi prospectif plus important encore pour la sécurité économique de l'Europe.

Ce contexte mouvant a entraîné une redéfinition et une extension de la notion elle-même. Autrefois, la sécurité économique consistait à se prémunir contre les conséquences des catastrophes naturelles ou à assurer le libre-échange entre les nations. Depuis, le champ de la sécurité économique a connu un glissement. Elle couvre désormais un périmètre plus vaste, allant de la préservation de la défense et de la sécurité nationale

d'une part, au fait d'assurer la compétitivité européenne voire la protection de secteurs en difficulté d'autre part. **De plus en plus, les nouvelles technologies sont à double usage, notamment dans le secteur numérique, ce qui rend d'autant plus floue la frontière entre sécurité nationale et sécurité économique.** La compétitivité de l'Europe est par ailleurs mise à rude épreuve, notamment en ce qui concerne le maintien de son leadership dans des secteurs industriels où elle détenait auparavant une longueur d'avance.

Il n'est pas facile de définir les compétences respectives de l'Union européenne (UE) et de ses États membres. Les politiques d'investissement sont devenues une compétence partagée en vertu du traité de Nice², mais la sécurité nationale reste une prérogative des États membres. Les références à l'« ordre public » et le concept de sécurité économique ont permis de contourner cette limite structurelle. Cela crée un paradoxe : **les États membres acceptent de se protéger contre les risques relevant d'une logique de sécurité nationale, mais nombre d'entre eux refusent ce qui serait une extension excessive du périmètre de la sécurité économique. L'Union européenne est juridiquement compétente en matière de sécurité économique**, champ pour lequel il lui est difficile d'obtenir l'approbation politique des États membres. **Mais elle n'a aucune autorité en matière de sécurité nationale**, bien que les gouvernements européens s'accordent de manière quasi unanime sur le fait qu'il s'agit d'une priorité en matière de protection.

Cette note d'action prend pour point de départ les débats qui agitent actuellement l'Europe sur la réduction des risques (ou *de-risking* en anglais), y compris sur la question de l'étendue des risques qu'il conviendrait de prendre en compte, et la relation qui existe entre les options

¹ KUKA AG, « Kuka signe un accord d'investissement avec Midea et recommande l'acceptation de l'offre [Kuka Signs Investor Agreement with Midea and Recommends Acceptance of the Offer] », KUKA Press Information, 28 juin 2016, <https://www.kuka.com/-/media/kuka-corporate/documents/press/news/2016/06/press-release-kuka-signs-investor-agreement-with-midea-and-recommends-acceptance-of-the-offer.pdf>.

² « Traité de Nice », EUR-LEX, 10 mars 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

défensives et les aspects dits offensifs et « positifs » – essentiellement, les politiques industrielles et d'innovation. La note soutient que **l'immobilisme, l'attentisme ou la réticence de certains États membres entravent les progrès des politiques défensives, en particulier par rapport à nos partenaires à l'international**. Les politiques industrielles, articulées autour de subventions et d'exemptions au régime encadrant le versement des aides d'État, gagnent en popularité – bien que tout ceci se fasse au cas par cas. Mais plus encore que les options défensives, ces choix entraînent des coûts considérables, qui sont décidés en dehors des mécanismes de marché. Et au-delà de ces options défensives qui limitent l'accès au marché européen pour les vendeurs ne respectant pas les normes et les règles de l'Union européenne, ces arbitrages créeront des dilemmes, avec la nécessité de choisir entre plusieurs objectifs européens simultanés : transition écologique, défense, fonds structurels et transferts de revenus.

Pour ses politiques défensives aussi bien qu'offensives, l'Union européenne gagne à rester ouverte aux partenaires extérieurs (étatiques et privés) autant que le rythme de l'innovation ou l'ampleur des politiques industrielles l'exigent. Assurer la sécurité future de l'Europe nécessite également de redéfinir les structures d'action et les instruments politiques de manière coordonnée dans l'ensemble du marché unique. Compte tenu de la diversité des capacités et des ressources des 27 États membres, du risque de duplication des projets industriels ou de recherche et développement (R&D), de la nécessité d'un échange continu d'informations sensibles à travers l'Europe, avec nos entreprises et avec d'autres nations, nous plaidons en faveur de centres d'information et de décision au niveau européen. **Les décisions politiques doivent être partagées avec les États membres, mais la souveraineté économique ne se décrète pas. Il s'agit d'abord de travailler à la rendre réalisable.**

Enfin, cette note d'action propose, plutôt qu'une opposition entre des options défensives et offensives, une trajectoire par étapes progressives. C'est aussi l'une des voies les plus réalistes s'il s'agit de limiter nos

dépendances excessives à l'égard de fournisseurs certes peu fiables, mais aujourd'hui prédominants.

La consolidation de la boîte à outils défensive européenne est le premier objectif à court terme. Ce volet défensif exige déjà des moyens budgétaires et des compétences, un renforcement des capacités au sein des institutions et des capitales européennes, une coopération avec les pays partageant les mêmes valeurs, ainsi qu'avec les entreprises. Des politiques industrielles et d'innovation sont également nécessaires, politiques qui requièrent un horizon plus long et ne peuvent se substituer aux mesures défensives. La confiance des Européens et de nos partenaires de coopération, que les mesures défensives permettront de gagner, se mettra au service de projets ambitieux qui feront la renaissance de notre industrie et bénéficierons à l'innovation.

1 Protéger la sécurité économique, promouvoir la compétitivité, établir des partenariats

Toute proposition politique en faveur de la sécurité économique doit se prémunir contre deux périls : en faire trop ou pas assez. Les secousses provoquées par des menaces immédiates ont encouragé l'Europe à se tourner vers des réponses formulées à plus long terme. Et **l'agenda européen est plus lent que celui de nos partenaires**. Les États-Unis ont pour eux leur structure fédérale et de vastes ressources budgétaires, ainsi que le privilège d'un dollar qui fait office de monnaie de réserve mondiale. Le Japon, qui s'est progressivement éloigné, au cours des dernières décennies, d'une économie dite dirigée, jouit quant à lui de l'habitude bien ancrée qu'a son ministère le plus puissant, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI, *Ministry of Economy, Trade and Industry*), d'obtenir une coopération directe de la part des entreprises.

De son côté, **l'Union européenne demeure le plus ardent défenseur des règles multilatérales : elle avance avec la conviction que toute remise en cause de ces règles n'est que relative par rapport à l'objectif principal d'un marché libre et compétitif**. Elle agit plus lentement, avec comme règle d'or la proportionnalité dans la conduite de ses actions défensives, et l'héritage lié aux craintes de surenchères face aux subventions étatiques. Il ne s'agit pas que d'un principe, mais d'un cadre de pensée en accord avec un bloc économique qui a presque toujours maintenu une balance commerciale et des comptes courants excédentaires. Pourtant, si la défense du multilatéralisme perdure, l'ajout de mesures de sécurité économique constitue de fait une révolution pour l'Europe, dont le succès reposait jusqu'à présent sur une ouverture intérieure et extérieure.

Parallèlement aux mesures défensives ou négatives du pilier « protection », l'Union européenne crée également un agenda offensif du côté

« promotion », que l'on peut résumer aux notions de politique industrielle et de contrôle des chaînes d'approvisionnement. Cette mutation constitue une deuxième révolution. La politique industrielle, bien que pour le moment majoritairement cantonnée au Règlement européen sur les semi-conducteurs de 2022 (*EU Chips Act*) et à quelques grands projets regroupés sous la bannière des projets importants d'intérêt européen commun (IPCEI, *Important Project of Common European Interest*), a besoin d'outils de soutien, tels que la formation renforcée de la main-d'œuvre qualifiée et la mise en commun de ressources financières. Ces mesures sont en concurrence budgétaire avec d'autres priorités de l'Union européenne et des États membres, notamment les politiques de subventions en faveur de secteurs menacés comme l'agriculture, les fonds structurels à destination des « nouveaux » États membres d'Europe centrale et orientale, les coûts considérables de la transition énergétique, la nécessité d'augmenter le budget de la défense, ou encore l'assistance économique et militaire à l'Ukraine.

Par ailleurs, si certains secteurs de l'industrie et des services européens conservent une certaine avance, comme l'aéronautique civile ou la chimie, l'Europe est dépassée par les États-Unis dans la défense et les logiciels, et par la Chine dans les infrastructures numériques et nombre de secteurs émergents au cœur de la transition énergétique. **La mesure dans laquelle les politiques industrielles sont une composante de la sécurité économique peut être sujette à débats**. Garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, dans une démarche de protection, qu'il s'agisse de matières premières ou d'intrants essentiels, fait quant à elle incontestablement partie du problème. En revanche, gagner ou maintenir un avantage concurrentiel grâce à l'innovation relève d'une logique de marché beaucoup plus large, qui dépasse le rôle des États. Cependant, le fait que d'autres États prennent des mesures de politique industrielle a des conséquences directes sur notre propre sécurité économique : un État comme la Chine mène des politiques de subvention et d'innovation massives à des fins de puissance, qu'elle exerce y compris sur ses partenaires commerciaux.

Le concept de « sécurité globale » (*sogo anzen hoshō*), qui dépasse donc l'acception militaire de la notion de sécurité au profit d'une réflexion sur l'économie, a été lancé par le Japon dès le début des années 1980³. Le *hard power* du Japon était fortement limité par sa Constitution d'après-guerre. On peut faire valoir que l'Union européenne, n'ayant reçu qu'un transfert de compétences limité dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité militaire, a davantage besoin qu'un État traditionnel d'avoir la main sur d'autres domaines – technologique, économique ou réglementaire – pour assurer son influence et sa puissance.

Le troisième pilier de la stratégie européenne de sécurité économique, le « partenariat », est ainsi résumé par la Commission européenne : « s'associer avec le plus grand nombre de pays possible afin de répondre à des préoccupations et à des intérêts communs ». L'accent mis sur l'autonomie stratégique « ouverte » (*open strategic autonomy*), en tant que notion au service de la sécurité économique, n'est pas qu'une position de principe. Il s'agit de reconnaître que les partenariats, par le biais de flux d'innovation et de relations d'interdépendance avec d'autres pays producteurs, constituent la seule voie possible. Eux seuls permettent l'amélioration de la productivité et l'exploration de nouveaux secteurs sans les coûts excessifs d'une démarche économique malthusienne fondée sur l'autosuffisance. **La question, bien sûr, est de savoir si une ouverture assurée par la diversification des partenaires peut perdurer avec un sous-ensemble restreint de pays.**

³ Tsuneo Akaha, « La politique de sécurité globale du Japon : Un nouvel environnement en Asie de l'Est [Japan's Comprehensive Security Policy: A New East Asian Environment] », *Asian Survey*, 31(4), Avril 1991, www.jstor.org/stable/2645387.

2 De-risking : état des lieux

Les Européens, et plus récemment l'administration Biden, ont rejeté la notion de découplage, qui n'était pas réaliste en dehors d'un conflit ouvert avec la Chine, première puissance commerciale au monde. En lieu et place, c'est le « *de-risking* » qui s'est imposé comme un concept plus acceptable, fondé sur des critères étroits de sécurité nationale et d'ordre public. Même là, en Europe comme aux États-Unis, les délimitations du *de-risking* restent floues : biens à double usage, leadership technologique, sources d'approvisionnement éthiques et durables sont entrés dans le périmètre. **Si la Commission européenne admet bien volontiers, en privé, se retrouver dans la stratégie de « *small yard and high fence* » (petite cour et haute clôture, littéralement) telle que définie par l'administration Biden⁴, l'on a pu entendre que Xi Jinping aurait confronté la présidente de l'Union européenne en déclarant que le *de-risking* n'était qu'un découplage masqué et relevant d'une tendance protectionniste.** Dans le même temps, de nombreux Européens estiment que l'administration Biden, en menant des actions unilatérales à l'image de l'*Inflation Reduction Act* (IRA), et en participant certes à des consultations transatlantiques, mais sans politique commerciale claire, pratique en réalité un « protectionnisme unilatéral ». On imagine qu'une administration républicaine mènerait une telle politique de manière moins polie.

En réalité, les limites du *de-risking* sont très difficiles à définir, ce qui pose des problèmes de mise en œuvre pratique. Ceci est tout particulièrement le cas pour les vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement. Pour prendre un exemple non européen, une entreprise comme General Motors a 856 fournisseurs de premier rang, qui dépendent eux-mêmes de 18 000 fournisseurs de second rang, qui à leur tour ont leurs propres

⁴ « Remarques du conseiller à la sécurité nationale Jake Sullivan sur la stratégie de sécurité nationale de l'administration Biden-Harris [Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy] », La Maison Blanche, 13 octobre 2022, www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy.

fournisseurs de troisième rang⁵. La pandémie du Covid-19, et plus récemment la crise en mer Rouge, ont eu des conséquences immédiates et imprévues sur les chaînes d'approvisionnement. Elles se sont par exemple répercutées sur la gigafactory berlinoise de Tesla, une entreprise qui s'efforce pourtant de faire primer la fabrication de composants en interne. De même, une étude japonaise réalisée en 2020, et présentée par des représentants institutionnels japonais auditionnés en février 2024, révèle que 43 % des entreprises japonaises considèrent qu'elles ne peuvent pas évaluer par elles-mêmes la résilience de leurs chaînes d'approvisionnement. **En Europe, un dirigeant de l'industrie automobile estime que les fournisseurs de second et troisième rangs des constructeurs du secteur n'ont pas plus de deux semaines de visibilité sur la gestion de leurs propres approvisionnements⁶.**

Il est possible de concevoir une cartographie des dépendances critiques en se fondant sur la valeur nominale des intrants directs. Pour les matières premières, la Commission a procédé à sa propre évaluation⁷. Mais, pour certains composants, les dépendances s'étendent rapidement aux sous-traitants. Dans ce cas de figure, le taux de dépendance transfrontalière est assez faible pour les principaux pays industrialisés et la dépendance n'est pas forcément avec des fournisseurs éloignés – ce, même s'ils sont moins coûteux. Mais si l'on regarde de plus près, en considérant les dépendances des fournisseurs de premier rang à l'égard des fournisseurs étrangers, le ratio augmente. Pour les États-Unis, ce risque caché est quatre fois supérieure à la valeur nominale dans 8 des 17 principaux

secteurs industriels. En 2018, à l'exception des produits pharmaceutiques, la Chine était même devenue le premier fournisseur étranger, direct ou indirect, dans tous les secteurs de l'industrie américaine.

Est-il possible que la délocalisation et la décomposition mondiale des chaînes d'approvisionnement soient allées plus loin aux États-Unis qu'en Europe ? Une étude récente de l'Institut de Kiel pour l'économie mondiale indique que les risques que ferait peser le découplage sur l'économie allemande seraient beaucoup plus limités qu'on ne le croit. Dans le cas extrême d'un découplage soudain et total, le choc ressenti représenterait moins de 5 % des dépenses nationales brutes⁸. L'analyse repose cependant sur les flux commerciaux pris dans leur ensemble. Le taux moyen de dépendance en valeur faciale à l'égard de la Chine en tant que fournisseur, que ce soit pour les États-Unis ou pour l'Allemagne, ne diffère pas beaucoup de celui de l'étude précédente du *National Bureau of Economic Research*. Autrement dit, **ces grandes puissances industrielles disposent d'une production moins délocalisée qu'on ne le pense**. Mais l'étude de l'Institut de Kiel ne prend pas en compte les dépendances entre fournisseurs (y compris ceux basés dans des pays tiers). Elle émet en outre quelques hypothèses sur la flexibilité commerciale des pays en rappelant par exemple comment le Japon a rapidement surmonté l'embargo punitif de la Chine sur les terres rares en 2010. L'étude se termine tout de même par une recommandation appelant à une réduction mesurée des risques, étape par étape, qui pourrait éventuellement aboutir plus tard à un découplage plus approfondi ou *a minima* à la préparation de celui-ci.

Certaines politiques ont été adoptées pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement à travers la mise à l'écart de fournisseurs de premier rang jugés peu fiables. Les conséquences de ces politiques sont parfois contre-intuitives. Selon une étude de la Banque des règlements

⁵ Richard Baldwin, Rebecca Freeman et Angelos Theodorakopoulos, « Exposition cachée : mesure de la confiance dans la chaîne d'approvisionnement américaine [Hidden Exposure: Measuring US Supply Chain Reliance] », *National Bureau of Economic Research*, Octobre 2023, <https://www.nber.org/papers/w31820>.

⁶ « SAI Hebdomadaire #07 – 24 : Mes réflexions [SAI Weekly #07 - 24: My Musings] », *Sino Auto Insights*, 16 février 2024, <https://sinoautoinsights.benchurl.com/c/v?e=17A0FB4&c=F8133&t=0&l=B5A9D99C&email=2TJK4dARh%2FJNUL2rdZZ%2FAyDTW6ndA2ngSU4MPoLShUU%3D>.

⁷ « Matières premières essentielles pour les technologies et les secteurs stratégiques dans l'UE : une étude prospective [Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU: A Foresight Study] », *Commission européenne*, 2 septembre 2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42882>.

⁸ Moritz Schularick, « Et si ? Les effets d'un découplage brutal avec la Chine sur l'économie allemande [What If? The Effects of a Hard Decoupling From China on the German Economy] », *Kiel Institute for the World Economy*, 1^{er} janvier 2024, www.ifw-kiel.de/publications/what-if-the-effects-of-a-hard-decoupling-from-china-on-the-german-economy-32324.

internationaux (BRI), **les chaînes d'approvisionnement se sont en fait allongées. Elles comprennent de plus en plus de fournisseurs de second rang situés dans des pays tiers** : « des entreprises d'autres juridictions se sont interposées dans les chaînes d'approvisionnement entre la Chine et les États-Unis »⁹. Ce phénomène d'allongement rappelle fortement à certains celui des sanctions internationales, sous l'effet desquelles le commerce sanctionné emprunte de nouvelles voies par le biais d'intermédiaires. **La seule région qui semble avoir réduit la longueur et la complexité de ses chaînes d'approvisionnement est l'Asie-Pacifique**, ce qui suggère donc un degré croissant d'intégration avec la Chine en matière de production.

Bien entendu, c'est la Chine qui a mis en place les politiques de découplage les plus systématiques, afin de réduire et même d'inverser les liens de dépendance à l'égard du reste du monde. Historiquement, l'absorption par la Chine de technologies étrangères, notamment par la substitution de ses importations et les investissements directs étrangers (IDE), s'était faite au prix de fortes dépendances : en 2005, dans leur production, les entreprises industrielles chinoises dépendaient de fournisseurs nationaux ou étrangers à hauteur de 50 %¹⁰. Leur dépendance directe à l'égard des fournisseurs étrangers était de 7 % à la même époque, un pourcentage alors plus élevé que celui du Japon et des États-Unis, mais plus faible que celui de l'Allemagne. Ce pourcentage n'était plus que de 4 % en 2018.

Quelle que soit l'industrie considérée, les dépendances sont plus diversifiées dans le cas chinois. La Corée du Sud occupe la première place si l'on inclut les dépendances indirectes. Afin de combler ces écarts et de faire émerger des fournisseurs nationaux, la Chine lance elle-même des

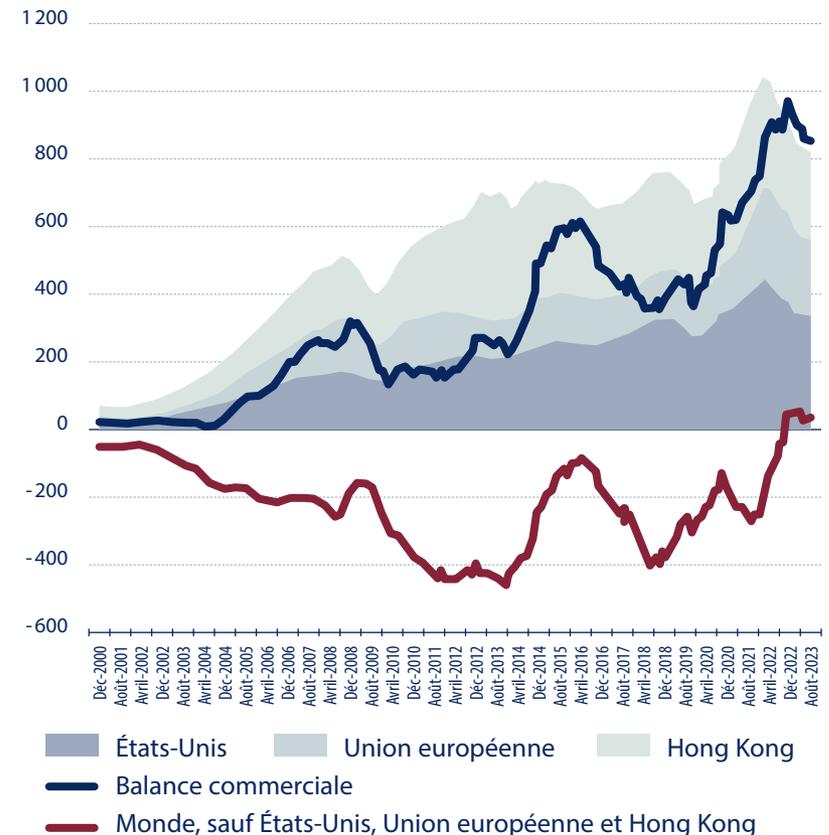
⁹ Han Qiu, « Cartographie du réalignement des chaînes de valeur globales [Mapping the Realignment of Global Value Chains] », *Bank of International Settlements Bulletin*, n° 78, 3 octobre 2023, www.bis.org/publ/bisbull78.htm.

¹⁰ Pan Yue et Simon J. Evenett, « Remonter dans la chaîne de valeur : moderniser le secteur manufacturier chinois [Moving Up the Value Chain: Upgrading China's Manufacturing Sector] », *International Institute for Sustainable Development*, 25 juillet 2010, https://www.iisd.org/system/files/publications/sts_3_moving_up_the_value_chain.pdf.

politiques industrielles ambitieuses. **La Chine a donc inversé la tendance et crée désormais plus de dépendance dans les chaînes d'approvisionnement de ses partenaires qu'elle n'en a à leur égard. C'est particulièrement le cas dans les secteurs de la transition énergétique.**

Décomposition de la balance commerciale chinoise des marchandises

(en milliards de dollars américains)



Source : Compte X de Brad_Setser.

Le revers de la médaille est que le produit intérieur brut (PIB) de la Chine dépend davantage de ses exportations et de partenaires commerciaux, à commencer par l'Union européenne et les États-Unis, qui doivent accepter des déficits commerciaux importants (et croissants)¹¹. Lorsque les autres moteurs de croissance de l'économie chinoise s'essoufflent, cette spécificité devient une vulnérabilité économique et politique majeure – que la Chine compense en se montrant beaucoup plus encline et capable d'imposer des restrictions à l'importation, de manière formelle ou informelle, que le marché européen libre et ouvert. En d'autres termes, **en l'absence d'une capacité européenne à réagir forte et unifiée, l'économie planifiée de la Chine et sa société autoritaire lui permettront de maintenir son avantage dans les soubresauts d'une éventuelle guerre commerciale.** Les incitations à répondre à cette attitude chinoise ont agi comme l'un des catalyseurs – voire l'unique moteur – de la remise en cause de la posture de l'Union européenne et ont permis ce virage en faveur de la sécurité économique.

3 Comment l'Union européenne chemine vers la sécurité économique

La démarche de l'Union européenne a évolué au fil du temps. Elle a progressivement délaissé ce qui relevait d'une approche sectorielle et au cas par cas, alimentée par l'asymétrie de ses relations commerciales avec la Chine, au profit d'une recherche plus systématique de la sécurité économique. La genèse de la notion de sécurité économique en Europe a été marquée par de longs débats. La mise en œuvre de ce tournant a été plus lente que dans d'autres puissances économiques comparables comme les États-Unis ou le Japon. Pourtant, grâce à deux Commissions successives,

¹¹ Sylvie Bermann et Elvire Fabry, « L'UE et la Chine entre la réduction des risques et la coopération : Scénarios à l'horizon 2035 [EU and China between De-Risking and Cooperation: Scenarios by 2035] », Institut Jacques Delors, Novembre 2023, <https://institutdelors.eu/en/publications/eu-and-china-between-de-risking-and-cooperation-scenarios-by-2035/>.

celles des équipes Juncker et Von der Leyen, le cap a été maintenu et le rythme s'est même accéléré. Nous approchons maintenant de la deuxième version d'instruments conçus il y a seulement quelques années, tels que le contrôle des investissements étrangers¹², la réglementation sur les biens à double usage, révisée une première fois en 2021¹³, et le règlement général sur la protection des données (RGPD)¹⁴, dont une partie constitue également un élément essentiel de la sécurité numérique.

En 2013, une première tentative de texte législatif sur le filtrage des investissements étrangers entrants avait échoué. **C'est le débat de 2015-2016 sur le statut d'économie de marché de la Chine qui a permis certaines évolutions.** Les règles antidumping ont été modifiées et, bien qu'elles ne ciblent toujours aucun pays en particulier, elles prévoient des garanties supplémentaires : traiter toutes les entreprises d'État dans une économie planifiée comme une seule et même entreprise, permettre aux entreprises d'enregistrer leurs plaintes de manière confidentielle plutôt que publiquement, accélérer les décisions. Néanmoins, contrairement aux États-Unis, l'Union européenne s'attache à respecter la règle de la proportionnalité des sanctions à appliquer.

Sous l'impulsion d'un document non officiel publié à l'initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Italie¹⁵, le filtrage des investissements entrants a finalement été adopté en 2019. Sa mise en œuvre depuis 2020

¹² « Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union », EUR-Lex, 21 mars 2019, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>.

¹³ « Contrôles des exportations des biens à double usage », EUR-Lex, 21 août 2021, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/dual-use-export-controls.html>.

¹⁴ « Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », EUR-Lex, 4 mai 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

¹⁵ « Propositions visant à améliorer les conditions concurrentielles dans le domaine commercial et de l'investissement [Proposals for Ensuring an Improved Level Playing Field in Trade and Investment] », Bmwk – Bundesministerium Für Wirtschaft Und Klimaschutz, 21 février 2017, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-proposals-for-ensuring-an-improved-level-playing-field-in-trade-and-investment.html>.

a fait l'objet de trois rapports successifs de la Commission. Le troisième rapport d'octobre 2023 s'intéresse, en même temps, à la mise en œuvre du contrôle des investissements entrants et au règlement sur le contrôle des exportations des biens à double usage (en discussion depuis 2014, en vigueur depuis 2021)¹⁶. Cette évaluation simultanée démontre, du côté de la Commission, une volonté croissante de synchroniser les évolutions sur différents fronts. Ce troisième rapport est également beaucoup plus détaillé que ceux qui l'ont précédé. Ce qu'il ne décrit pas en revanche, c'est l'origine des investissements étrangers ayant fait l'objet d'un avis effectif de la Commission.

Principales conclusions du troisième rapport annuel de la Commission européenne sur l'examen des investissements directs entrants (2023)

Secteurs examinés : les technologies de l'information, l'industrie manufacturière et le commerce de détail dominent les investissements entrants en Europe.

Pays examinés : les États-Unis sont de loin le plus grand investisseur, tandis que la Chine est l'investisseur dont la participation par des entités étatiques est la plus importante. Les investissements chinois se tournent de plus en plus vers des installations nouvelles (*greenfield investments*) aux dépens d'acquisitions directes.

Cas examinés d'un point de vue quantitatif : parmi les 21 États membres disposant d'un système de filtrage, 55 % des 1 444 dossiers soumis pour autorisation ont été examinés. Sur ces 1 444 dossiers, 1 % ont été refusés, 4 % ont été retirés, 9 % ont été autorisés avec certaines restrictions.

¹⁶ « Le filtrage des investissements étrangers et le contrôle des exportations de l'UE contribuent à la sécurité européenne », Commission européenne, 19 octobre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5125.

États membres les plus et les moins actifs en matière de filtrage : six pays ont soumis 90 % des 422 dossiers transmis à la Commission en 2022, avec des valeurs allant de « moins d'un euro » à plus de 25 milliards. L'Union européenne a ouvert un nombre indéterminé d'enquêtes *ex officio* sur des cas provenant d'États membres dépourvus de réglementation en matière de filtrage. La Commission a émis un avis dans 3 % de ces cas, soit seulement 13 à 15 cas environ.

Demandes de contrôle d'exportations de biens à double usage : la Chine domine de loin le nombre de demandes, pour un montant total de 45,5 milliards d'euros, soit 2,1 % des exportations européennes. 568 refus ont été émis, ce qui représente 0,6 % du total des demandes ou 0,01 % des exportations européennes (*les chiffres les plus récents datent de 2021*).

D'autres réglementations, introduites au cours de ce mouvement réglementaire européen récent, restent à un stade de mise en œuvre très précoce, si ce n'est préparatoire :

L'instrument anti-coercition¹⁷, adopté en octobre 2023 pour dissuader toute coercition économique, suivrait le calendrier suivant s'il est utilisé. La Commission disposerait normalement de quatre mois pour achever l'examen de toute mesure prise par un pays tiers, le Conseil de huit à dix semaines pour statuer sur une proposition favorable d'action de la part de la Commission, et celle-ci envisagerait alors des mesures de rétorsion dans un délai de six

¹⁷ « Règlement (UE) 2023/2675 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers », EUR-Lex, 7 décembre 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL_202302675.

mois. Le premier examen du règlement est prévu pour décembre 2028, ou trois ans après la première mesure mise en œuvre, si celle-ci intervient plus tôt.

Une **loi provisoire sur les matières premières critiques** (*Critical Raw Materials Act*) a été adoptée par la Commission et le Conseil en novembre 2023. Elle est également liée aux objectifs des transitions écologique et énergétique¹⁸. Cette loi fait suite à un examen de l'approvisionnement européen en 83 matériaux, qui identifie que 34 d'entre eux sont considérés comme des matières premières critiques et 17, comme stratégiques. En outre, des objectifs ambitieux ont été fixés pour 2030 : au moins 10 % de matières extraites dans l'Union européenne, 40 % transformées, 25 % recyclées et pas plus de 65 % de dépendance à l'égard d'une seule source d'approvisionnement extérieure. L'objectif implique également des stocks stratégiques, une collaboration avec les pays tiers et une révision de la liste tous les trois ans.

Le **règlement sur les services numériques** (*Digital Services Act*, DSA)¹⁹ et le **règlement sur les marchés numériques** (*Digital Markets Act*, DMA)²⁰, qui visent à créer un espace numérique plus sûr, ont été récemment promulgués. Le premier est entré en vigueur le 1^{er} janvier

2024 et les États membres étaient tenus de nommer des coordinateurs des services numériques avant le 17 février. Le même jour, toutes les plateformes, y compris celles comptant moins de 45 millions d'utilisateurs actifs, ont dû appliquer toutes les règles du DSA. Ces plateformes sont placées sous la surveillance des régulateurs nationaux dans les pays où se trouve leur siège européen mais seulement la moitié de ces régulateurs sont en place à la mi-février 2024²¹. Pour le DMA, les *gatekeepers*, plateformes ayant un rôle systémique dans le marché intérieur européen, avaient jusqu'à début mars 2024 pour s'assurer qu'elles étaient en conformité avec le règlement.

Sur le front de la cybersécurité, il existe une multitude de textes législatifs, à commencer par la **loi sur la cybersécurité de l'Union européenne** de 2019²². Le 18 avril 2023, la Commission a en plus proposé un amendement ciblé pour permettre l'adoption à l'avenir d'un système de certifications européen pour les « services de sécurité gérés » (*managed security services*). Simultanément, la Commission a proposé une **loi visant à renforcer la solidarité et les capacités cyber de l'Union européenne (Cyber Solidarity Act)**, cela afin d'améliorer la préparation, la détection et la réponse aux incidents de cybersécurité²³. Quant à la **loi sur la cybersécurité de l'Union européenne**, un accord politique a été trouvé auprès de la Commission en décembre 2023, ainsi qu'un

¹⁸ « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020 », *EUR-Lex*, 16 mars 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0160>.

¹⁹ « Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », *EUR-Lex*, 27 octobre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.

²⁰ « Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », *EUR-Lex*, 12 octobre 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.265.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A265%3ATOC.

²¹ « Coordinateurs des services numériques », Commission européenne, Liste à mise à jour le 16 février 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/dsa-dscs>.

²² « Règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) n° 526/2013 (règlement sur la cybersécurité) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », *EUR-Lex*, 7 juin 2019, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj>.

²³ « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir », *EUR-Lex*, 18 avril 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0209>.

accord provisoire entre le Parlement et le Conseil en mars 2024²⁴. Les fabricants devront alors appliquer toutes les obligations légales 36 mois après l'entrée en vigueur du texte. Cette loi sur la cybersécurité viendra compléter la directive relative à des mesures visant à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union européenne (dite **directive SRI2**) qui est entrée en vigueur en janvier 2023²⁵, donnant aux États membres 21 mois pour incorporer les dispositions dans leur droit national.

La **directive sur la passation des marchés publics** a été révisée pour la dernière fois en 2014²⁶. La quatrième révision du plan d'action sur la passation des marchés publics de 2020 comprend une série de nouvelles initiatives visant à améliorer les pratiques en matière de marchés publics, à utiliser correctement le cadre des marchés publics en cas d'urgence, à garantir des conditions de concurrence équitables et à utiliser les marchés publics comme un outil stratégique pour poursuivre des objectifs politiques clés²⁷. Après de nombreux débats entre États membres, l'Union européenne a finalement créé un instrument européen relatif aux marchés publics

internationaux (IMPI) en 2022²⁸, instrument s'appliquant aux partenaires qui ne sont pas parties à l'Accord général sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Un projet de **directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité** a été présenté par la Commission en 2019²⁹, suite aux révélations de violations massives des droits de l'Homme au Xinjiang et aux plaidoyers de parlementaires européens et d'ONG. La directive exige des grandes entreprises qu'elles passent en revue leurs chaînes d'approvisionnement et celles de leurs fournisseurs, afin d'identifier, de mettre fin ou d'atténuer *a minima* les effets négatifs sur les droits de l'Homme et l'environnement. Bien qu'elle ne s'applique qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires net dans l'Union européenne est supérieur à 300 millions d'euros, elle introduit de nouveaux standards européens en matière de droits de l'Homme et de protection de l'environnement. Cependant, alors qu'un accord provisoire avait été trouvé entre les négociateurs du Parlement et ceux du Conseil en décembre 2023, la directive est actuellement en suspens suite à l'abstention de 13 États membres, dont la France, l'Allemagne et l'Italie, lors d'une réunion des ambassadeurs de l'Union européenne le 28 février³⁰. *De facto*, la possibilité de voir la directive être adoptée durant la session plénière d'avril, la dernière avant les élections européennes de juin, semble s'éloigner.

²⁴ « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des exigences horizontales en matière de cybersécurité pour les produits comportant des éléments numériques et modifiant le règlement (UE) 2019/1020 », EUR-Lex, 15 septembre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52022PC0454>.

²⁵ « Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) », EUR-Lex, 27 décembre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2555>.

²⁶ « Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE », EUR-Lex, 28 mars 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>.

²⁷ « Annexe du Plan d'action pour les marchés publics [Action Plan on Public Procurement Annex] », Commission européenne, 11 janvier 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/action-plan/public-procurement-action-plan-annex.pdf.

²⁸ « L'instrument européen relatif aux marchés publics internationaux – IMPI », EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/the-eu-s-international-procurement-instrument-ipi.html>.

²⁹ « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 », EUR-Lex, 23 février 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>.

³⁰ « Conférence de presse de Press Lara Wolters, rapporteure de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité corporate sustainability due diligence directive », Multimedia Centre du Parlement européen, 28 février 2024, <https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/webstreaming/20240228-1600-SPECIAL-PRESSER>.

Par la suite, la guerre de la Russie contre l'Ukraine, l'accélération du rythme d'acquisition de technologies sensibles par la Chine, ainsi que le défi posé par les décisions des États-Unis visant à créer un « *small yard and high fence* » autour de ces technologies, ont entraîné **une deuxième impulsion de la part de la Commission, impulsion concrétisée par la communication de juin 2023 sur la sécurité économique**³¹. **Il ne fait aucun doute que les racines de cette nouvelle impulsion sont géopolitiques**, de la même manière que la désignation de la Chine comme un « rival systémique » en mars 2019 a marqué un changement considérable dans la perception globale de l'Europe³². Un discours d'Ursula von der Leyen de mars 2023 sur la politique chinoise a quant à lui dessiné les contours de l'arrière-plan géopolitique des nouvelles étapes de la sécurité économique européenne³³.

Si le point de vue est clairement géopolitique – certains accusant la Commission d'être trop alignée sur les États-Unis –, l'esquisse de la stratégie de sécurité économique de juin 2023 place les enjeux à l'intersection de la géopolitique et de la géoéconomie. En ce sens, certains commentaires officiels de l'Union européenne dépassent l'idée d'une sécurité économique restreinte, en introduisant pour cela des réglementations destinées à garantir la compétitivité européenne, avec des changements aussi essentiels qu'implicites vers une politique industrielle davantage dirigée et fondée sur des mécanismes de subventions. **Une course mondiale est en effet en cours pour la maîtrise des industries du futur, de la transition énergétique à l'innovation numérique en passant par les biotechnologies**. Il convient toutefois de noter que la définition de la sécurité économique donnée en juin 2023 est plus étroite que celle de

³¹ « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative à la « Stratégie européenne en matière de sécurité économique » », EUR-Lex, 20 juin 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

³² « L'UE fait le point sur ses relations avec la Chine et propose 10 mesures », Commission européenne, 12 mars 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_1605.

³³ « Discours de la Présidente von der Leyen sur les relations entre l'UE et la Chine à l'intention du Mercator Institute for China Studies et du Centre de politique européenne », Commission européenne, 30 mars 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_23_2063.

la résilience économique et n'inclut pas, par exemple, le changement climatique, les pandémies ou les catastrophes naturelles³⁴.

La dimension « promotion » de la sécurité économique oppose en outre les partisans d'une nouvelle intervention publique dans des secteurs économiques stratégiques à ceux qui continuent d'affirmer que le marché reste le meilleur juge de ce qui fonctionne (et de ce qui ne fonctionne pas). **Le virage de la politique fédérale américaine vers une réindustrialisation, la relocalisation (*reshoring*) et un soutien à grande échelle aux investisseurs**, bien représenté par l'IRA et d'autres incitations financières (*Infrastructure Investment and Jobs Act, CHIPS and Science Act*, etc.) ou un soutien institutionnel renforcé (*Supply Chain Disruptions Task Force, Council on Supply Chain Resilience*, etc.) **peuvent agir pour l'Europe comme une incitation à se détourner de certaines de ses politiques de concurrence fondées sur les mécanismes de marché**. Il en va de même pour le succès de la Chine – quel qu'en soit le coût – dans les industries clés du futur, et en particulier dans toutes les composantes sectorielles de la transition énergétique.

La tentation de concurrencer les subventions américaines ou de « faire comme les Chinois » est là, même si l'Union européenne n'a ni les ressources des géants américains ou la capacité d'endettement d'un pays qui imprime la devise mondiale principale, ni la capacité d'extraction d'un parti-État chinois qui puise régulièrement dans l'épargne des particuliers et des entreprises, épargne qui représente aujourd'hui près de 40 % du PIB du pays³⁵.

³⁴ « Remarques à la presse des vice-présidents exécutifs Vestager et Dombrovskis et du haut représentant/vice-président Borrell sur la stratégie de sécurité économique [Press Remarks by Executive Vice-Presidents Vestager and Dombrovskis and High Representative and Vice-President Borrell on Economic Security Strategy] », Commission européenne, 20 juin 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3388.

³⁵ Tianlei Huang et Nicholas R. Lardy, « La Chine peut-elle relancer sa croissance grâce à la consommation privée ? [Can China Revive Growth Through Private Consumption?] », Peterson Institute for International Economics, 10 janvier 2023, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/can-china-revive-growth-through-private-consumption>.

Cette dimension « promotion », incarnée par les politiques industrielles, recoupe la sécurité économique à travers deux aspects essentiels. Le premier est la capacité de production d'une technologie donnée, au-delà de l'innovation elle-même. **L'idée que l'échelle compte est au cœur de l'IRA et du CHIPS Act américain.** C'est également la justification principale des IPCEI européens – pour l'instant lancés pour les batteries, la microélectronique, l'hydrogène, le cloud et l'edge computing. Le deuxième aspect concerne l'intégrité des chaînes d'approvisionnement, et impliquerait d'examiner les fournisseurs de composants et les sous-traitants, jusqu'au deuxième, voire jusqu'au troisième niveau. Mais une telle tentative de sécurisation est sans fin à l'ère d'une production mondialisée, les pièces et les composants faisant souvent de nombreux allers-retours à travers le globe.

4 Réticences des États membres et des entreprises : quels points de blocage ?

Il reste cependant des zones interdites, soit sous l'effet de contraintes institutionnelles propres à l'Union européenne, soit en raison de réticences politiques formulées par les États européens. Si l'on peut dire que la Commission a gagné en assurance grâce à une série de chocs géopolitiques et à une prise de conscience généralisée des menaces, elle s'est également heurtée à la réticence de certains grands États membres qui ne souhaitent pas abandonner leur droit de regard sur les nouvelles réglementations communes.

Cette réticence politique provient de deux côtés. **Des États membres dits « frugaux » d'abord** – en réalité, souvent ceux qui ont une balance commerciale et des comptes courants positifs –, qui ne souhaitent pas gonfler les dépenses et le budget de l'Union européenne. **D'autre part,**

ceux dont les comptes extérieurs sont moins favorables sont aussi ceux étant souvent confrontés à des niveaux d'endettement plus élevés, et donc à une capacité de financement moindre pour de nouveaux projets ou moins d'intérêts propres. Seuls la Hongrie, Chypre et Malte sont cités officieusement à Bruxelles comme des opposants de principe aux nouvelles initiatives en matière de sécurité économique.

La Commission, dont le mandat prendra fin après les élections de juin 2024, prépare donc le terrain pour ses successeurs, quels qu'ils soient. Les commentaires auxquels elle a été confrontée depuis la publication de sa stratégie en juin 2023 sont révélateurs d'un dilemme politique. La Commission a été chargée de défendre des projets que certains jugent inutiles, comme le contrôle des investissements sortants (*outbound investments*), ou dont ils estiment qu'ils forcent la main aux États membres, en particulier les plus grands, qui veulent garder le contrôle des processus relevant de questions de sécurité, qu'elle soit dure ou plus *soft*, et du contrôle des exportations. **Une coalition improbable se forme parfois, regroupant des pays d'Europe du Nord et des entreprises très investies en Chine, et la France, dont les intérêts industriels ne sont pas totalement alignés en raison d'une présence moindre dans l'économie chinoise, mais qui accorde une grande importance à son pouvoir de décision.** Certaines voix se sont donc élevées contre une Commission qui, par le biais de ces initiatives, chercherait à acquérir davantage de pouvoir.

Souvent, la contradiction se situe à l'intérieur d'un même pays. Les Pays-Bas ont conclu, avec les États-Unis et le Japon, un accord concernant les exportations de semi-conducteurs avancés vers la Chine, qui s'étend aux équipements et en particulier aux machines les plus avancées de lithographie, celles par extrême ultraviolet et sur lesquelles ASML détient un monopole. L'accord a été jugé conforme aux règles européennes et est parfois présenté comme un modèle pour sortir de l'impasse des processus multilatéraux comme l'Arrangement de Wassenaar. Mais comme cet accord a de profondes implications commerciales, il est intéressant de noter que dans les mois qui ont précédé son entrée en vigueur effective,

le 1^{er} janvier 2024, les ventes chinoises d'ASML, qui représentaient déjà 46 % de ses ventes mondiales, ont brusquement grimpé³⁶. Début 2024, la société a de nouveau indiqué qu'elle limitait, après consultation avec le gouvernement américain, ses exportations³⁷. Une nouvelle ordonnance restrictive a ainsi été signée par le gouvernement néerlandais concernant certaines machines de lithographie.

Le cas d'ASML illustre un dilemme majeur auquel sont confrontés à la fois le pouvoir politique et les entreprises : **ces dernières sont souvent réticentes à s'auto-limiter en termes d'exportations ou d'investissements à l'étranger** – bien qu'ASML ait accepté des restrictions sur ses équipements les plus sensibles. Elles craignent de perdre des bénéfices potentiels et d'être dépassées par des concurrents qui ne sont pas soumis aux mêmes règles. Ce dilemme du prisonnier est exactement le même que celui auquel sont confrontés les producteurs européens dans le cadre de la transition énergétique. De plus, face aux représailles et à la coercition potentielles de la Chine, ils peuvent s'opposer à des réglementations et contrôles adoptés dans leur propre intérêt économique, estimant que leurs conséquences possibles pourraient excéder leurs avantages. **Cette situation d'otage économique est réelle pour les entreprises qui dépendent fortement de leurs exportations et surtout de leurs investissements sur le marché chinois.**

C'est en Allemagne que la résistance des entreprises, et son impact sur les déclarations publiques, a été la plus évidente. Le *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI), qui se décrit comme « la voix de l'industrie allemande », a adopté une position largement négative à l'égard de la

³⁶ Pan Che et Finbarr Bermingham, « Les importations chinoises d'équipements de fabrication de puces néerlandais ont décuplé en novembre après le durcissement des restrictions par Washington [China's Imports of Dutch Chip-making Equipment Surged Tenfold in November After Washington Tightened Restrictions] », *South China Morning Post*, 22 décembre 2023, <https://www.scmp.com/tech/article/3246046/chinas-imports-dutch-chip-making-equipment-surged-tenfold-november-after-washington-tightened>.

³⁷ « Déclaration concernant le retrait partiel de licences d'exportation [Statement Regarding Partial Revocation Export License] », ASML, 1^{er} janvier 2024, 2024, <https://www.asml.com/en/news/press-releases/2023/statement-regarding-partial-revocation-export-license>.

communication de juin 2023. Tout en reconnaissant l'impératif de sécurité nationale, il regrette que la stratégie soit trop axée sur les instruments défensifs alors que les coûts encourus ne sont pas précisés et que les flux commerciaux alternatifs ne sont pas identifiés. En bref, **l'industrie allemande souhaiterait que l'accent soit davantage mis sur les mesures positives plutôt que sur les mesures défensives, et elle craint un recul de l'Europe en matière d'accords de libre-échange**. En Italie, alors que les grandes entreprises publiques et le gouvernement soutiennent des mesures défensives, Confindustria, le syndicat des entreprises italiennes, apparaît réticent – tout comme BusinessEurope sur de nombreux aspects.

Ce désaccord allemand se manifeste également au sein du gouvernement fédéral. Alors que le chancelier Olaf Scholz a déclaré que les entreprises sont les mieux placées pour connaître leurs propres risques et « parce que [l'État] ne doit pas leur dire où investir »³⁸, sa première stratégie globale sur la Chine engage le gouvernement allemand à dialoguer avec les entreprises sur leurs risques³⁹. La ministre des Affaires étrangères Annalena Baerbock a déclaré que « les entreprises qui se rendent excessivement dépendantes au marché chinois devront à l'avenir supporter plus lourdement, par elles-mêmes, le risque financier »⁴⁰.

Les réserves de la France sont beaucoup plus difficiles à décrypter, car, sur certains dossiers tels que les véhicules électriques et les subventions, il y existe une position qui étend le champ de la sécurité économique

³⁸ Sabine Siebold, « Selon Scholz, ce sont les entreprises, et non les pays, qui doivent réduire les risques liés aux relations avec la Chine [Companies Rather Than Countries Must De-risk Relations With China, Scholz Says] », *Reuters*, 30 juin 2023, <https://www.reuters.com/world/companies-rather-than-countries-must-de-risk-relations-with-china-scholz-2023-06-30/>.

³⁹ « Stratégie du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la Chine [Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany] », Office des Affaires étrangères allemand, Juillet 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e-2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>.

⁴⁰ Moulson Geir, « L'Allemagne présente sa stratégie très attendue à l'égard de la Chine et met l'accent sur la sécurité économique [Germany Presents Long-awaited Strategy on China, Stresses Economic Security] », *Associated Press News*, 13 juillet 2023, <https://apnews.com/article/germany-china-government-strategy-relations-e5d34b9df4618a1ace3490dc07a5f961>.

beaucoup plus loin, jusqu'à la sauvegarde des parts de marché. Pourtant, il semble qu'une réticence persiste à céder le pouvoir de décision à la Commission, l'accent étant mis sur la maîtrise du processus par le Conseil. **Alors que la France promeut l'autonomie stratégique et, en corollaire, la souveraineté européenne, elle est beaucoup moins loquace sur une délégation effective de compétences au-delà d'une démarche de consultation.** Cela a un impact sur les contrôles des exportations et l'examen des investissements à l'étranger, alors que des politiques comme les enquêtes sur les subventions et les mesures anti-dumping ne rencontrent aucune résistance.

Cette réticence française est en grande partie liée à un autre problème : la création par la Commission en juin 2021 d'un Conseil du commerce et des technologies Union européenne-États-Unis (*Trade and Technology Council*, TTC). Cette initiative est censée servir de lieu de débats et d'échanges d'informations, notamment concernant la sécurité économique. Parce que, depuis 2019, la Commission a basculé dans une rhétorique générale sur la Chine plus proche de son homologue américain, il y a des suspicions, au-delà du cas français, et un large refus de « s'aligner » sur les États-Unis – certains responsables français allant jusqu'à parler de « vassalisation ». Des soupçons persistent sur des restrictions à l'exportation en provenance des États-Unis qui frapperaient des entreprises étrangères (ASML par exemple) tout en épargnant les concurrents américains. Mais il est également vrai qu'à l'heure actuelle, **ni la France ni l'Union européenne ne sont en mesure d'évaluer les risques qui leur permettraient de prendre leurs propres décisions en matière de contrôle des exportations et d'examen des investissements à l'étranger.** Dans un contexte mondial, refuser ces deux évolutions et ne pas présenter de politiques coordonnées, voire unifiées, nuira à la sécurité économique dans son ensemble. Il faut dès lors partir de la moins mauvaise option.

Mais il n'y a pas d'alignement parfait pour autant, car même avec les réunions du *Trade and Technology Council*, les consultations préalables de l'administration américaine ont été rares sur les décisions les

plus importantes prises dans le domaine de la sécurité économique et concernant la Chine. La situation est différente de celle observée lors de la coordination étroite des sanctions après l'invasion russe de l'Ukraine en février 2022. Au-delà des réserves exprimées par les États membres et les entreprises sur les initiatives menées par l'Union européenne, la sécurité économique reste une préoccupation qu'il convient pour les Européens de traiter collectivement.

Toutes ces préoccupations justifient une meilleure répartition des compétences au sein de la Commission, avec dans certains cas un travail partagé nécessaire entre plusieurs directions générales (DG). C'est d'ailleurs ce que la Commission a fait. La DG TRADE est chargée de l'évaluation des risques liés à l'instrumentalisation des dépendances commerciales et à la coercition économique. Elle comprend un groupe interservices ainsi qu'un groupe informel avec les États membres, qui en aurait rassemblé 25 lors de la dernière réunion en date, selon le chiffre recueilli en décembre 2023 à Bruxelles. La DG GROW (DG du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME) est chargée de la résilience des chaînes d'approvisionnement et des questions énergétiques. La DG CNECT (DG des réseaux de communication, du contenu et des technologies) s'occupe de la sécurité des infrastructures et des fuites technologiques en collaboration avec la DG RTD (DG de la recherche et de l'innovation). La DG CNECT est plus particulièrement chargée d'enquêter sur les quatre technologies critiques désignées en 2023, à l'exception des biotechnologies qui relèvent de la DG RTD.

Il appartient aux États membres d'accroître la coordination entre leurs propres administrations nationales (lorsqu'elles existent) et la coopération entre celles-ci et les acteurs au niveau de l'Union européenne. Toutefois, lors de la présentation de ses propositions pour renforcer la sécurité économique de janvier 2024, **la Commission a reconnu que les questions sensibles méritaient une consultation et une coordination à un niveau politique plus élevé avec les États membres.**

5 Le paquet sécurité économique de janvier 2024 : des avancées prudentes mais réalistes

Compte tenu de ces réserves et réticences, sans oublier les prochaines élections européennes et américaines et les possibles changements politiques qu'elles pourraient engendrer, ce que la Commission a proposé en janvier 2024 a une teneur réaliste, qui contraste avec certains objectifs trop larges qui avaient été précédemment évoqués⁴¹. Les échéances ont été repoussées, comme c'est le cas pour les évaluations des quatre technologies critiques de septembre 2023 (semi-conducteurs, intelligence artificielle, technologies quantiques, biotechnologies), d'ores et déjà retardées à deux reprises. **Le processus de consultation publique est fréquemment cité pour expliquer ces délais, avec la justification du fait qu'il faille laisser du temps et de l'espace aux États membres pour qu'ils négocient des compromis entre eux.** La Commission a donc publié un paquet comprenant les éléments suivants :

- une proposition législative pour réformer le règlement sur le filtrage des investissements entrants de 2019;
- une proposition pour que le Conseil renforce la sécurité de la recherche;
- trois livres blancs sur le suivi et l'évaluation des risques liés aux investissements sortants, sur la réforme du règlement sur le contrôle des exportations des biens à double usage de 2021, et sur le soutien à la recherche et au développement dans le domaine des technologies à double usage.

Dans l'ensemble, toutes ces initiatives ont trait au contrôle des transferts de technologie. Elles ne concernent toutefois que des secteurs limités du commerce et des flux de recherche, confirmant, du moins pour l'instant,

⁴¹ « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Faire progresser la sécurité économique européenne : présentation de cinq nouvelles initiatives », EUR-Lex, 24 janvier 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0022>.

un périmètre très limité du *de-risking*, par opposition à la perspective plus large d'une concurrence technologique et économique.

Certains observateurs ont décrit ces annonces comme un recul par rapport aux ambitions présentées dans la stratégie de sécurité économique de juin 2023⁴². **Il est vrai que certains des objectifs définis à l'époque ne figurent pas dans le paquet de janvier, à l'image de l'objectif consistant à « veiller à maintenir et à accroître notre avantage technologique ».** Il étendait la sécurité économique à une concurrence plus large et à la supériorité technologique. Celui-ci n'est plus mentionné en janvier 2024. Les liens avec une politique industrielle ou offensive ne sont pas évidents, sauf dans la proposition de soutien à la R&D à double usage.

Nous avons donc actuellement une liste de propositions distinctes axées sur la protection technologique et sur la recherche contre le vol pur et simple ou l'appropriation indirecte. Elle vise à renforcer la sécurité nationale des États membres par une action coordonnée, et à consolider la position de l'Union européenne dans les débats internationaux de nature géopolitique sur la sécurité économique. Et, à ce stade, il s'agit de propositions adressées aux États membres et faisant l'objet d'une consultation publique ouverte.

5.1. LA PROPOSITION LÉGISLATIVE POUR RÉFORMER LE RÈGLEMENT SUR LE FILTRAGE DES INVESTISSEMENTS ENTRANTS

Une exception est la proposition de révision du règlement sur le filtrage des investissements étrangers, définitive, et qui doit maintenant être approuvée par le Parlement européen. **Il est intéressant de noter que ce règlement aborde la question du renforcement des capacités, puisqu'il**

⁴² Thomas Moller-Nielsen, « L'UE dévoile un nouveau plan de sécurité économique pour résister à la concurrence technologique « féroce » de la Chine [EU Reveals New Economic Security Plan to Resist 'Fierce' Chinese Tech Competition] », Euractiv, 25 janvier 2024, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-reveals-new-economic-security-plan-to-resist-fierce-chinese-tech-competition/>.

prévoit un budget supplémentaire au niveau européen de 5 millions d'euros et 29 fonctionnaires. On reste très loin, il est vrai, des moyens à la disposition de l'administration américaine ou du METI japonais.

Caractéristiques principales de la proposition de révision du règlement sur le filtrage des investissements entrants

- Obligation pour les cinq États membres qui ne sont pas encore à bord (Bulgarie, Croatie, Chypre, Grèce et Irlande) d'adopter leurs propres règles ;
- extension du filtrage lorsque la partie investissant dans l'Union européenne est contrôlée par un investisseur non-européen ;
- prise en compte des subventions accordées par des gouvernements de pays tiers à des entreprises procédant à des acquisitions ou participant à des marchés publics ;
- droit pour la Commission de lancer des enquêtes de marché *ex officio* ;
- prise en compte des cas susceptibles d'entraîner des exportations de biens à double usage en dehors de l'Union européenne ;
- harmonisation des réglementations en matière d'investissement dans l'ensemble de l'Union européenne, par exemple en fixant des seuils identiques pour le lancement des enquêtes ;
- examen obligatoire au niveau national de technologies et secteurs spécifiques ;
- obligation pour les États membres de publier un rapport annuel.

Aussi concrètes qu'elles puissent paraître, ces améliorations dans le contrôle des investissements comblent des lacunes existantes, et obligent les États membres à élaborer des règles et à en rendre compte. Selon certaines informations, **parmi les États membres qui ont adopté des**

mécanismes de filtrage, certains ne disposent que de deux fonctionnaires pour toutes les questions relatives à la sécurité économique. Un fonctionnaire européen considérerait que « certains États membres cherchent des excuses pour ne pas agir. Ils pensent qu'une simple référence au *de-risking* dans le communiqué du G7 était suffisante »⁴³. Le champ d'obligation des investigations est défini de façon plus précise, et parfois plus limitée. Ainsi, le nouveau règlement ne prend pas en compte les investissements dans des installations nouvelles, qui représentent aujourd'hui la majeure partie des investissements des entreprises chinoises s'implantant en Europe. Globalement, l'objectif est de se concentrer sur un segment critique, parfois estimé à 20% des cas d'IDE, tout en laissant les 80% restants hors du champ d'enquête.

5.2. LA PROPOSITION POUR LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE LA RECHERCHE

Une proposition finalisée est également présentée au Conseil sur le renforcement de la sécurité de la recherche. Diverses enquêtes ont révélé de nombreux cas de coopération entre des universités européennes et des entités chinoises directement liées à l'Armée populaire de libération, sous la forme de recherches conjointes ou d'affectation de chercheurs chinois. **Le programme Horizon Europe s'est généralement montré favorable ou neutre à l'égard de ces accords de recherche**⁴⁴. Toutefois, la nouvelle proposition est une recommandation du Conseil aux États membres, et non un règlement contraignant. Elle vise les transferts de technologies critiques, les atteintes à l'intégrité de la recherche et l'utilisation de la recherche à des fins contraires à nos valeurs. Sur le plan des actions concrètes, cela inclut des profils de risque, une meilleure communication entre gouvernement et

⁴³ Noah Barkin, « *Watching China in Europe* », *German Marshall Fund of the United States*, 4 juillet 2023, <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-july-2023>.

⁴⁴ « *Recherche et innovation – Chine [Research and Innovation – China]* », Commission européenne, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/europe-world/international-cooperation/bilateral-cooperation-science-and-technology-agreements-non-eu-countries/china_en.

entités de recherche, y compris par la circulation d'informations classifiées, la mise en place d'un guichet unique de conseil en sécurité de la recherche dans chaque État membre, lui-même lié à un Centre d'expertise au niveau européen. Dans le même ordre d'idées, il est proposé que le programme Horizon Europe exclue la coopération en matière de haute technologie avec la Chine et la Biélorussie, prête-nom actuel de la Russie.

5.3. LES LIVRES BLANCS SUR LE SOUTIEN À LA R&D POUR LES TECHNOLOGIES À DOUBLE USAGE, SUR LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DES BIENS À DOUBLE USAGE, ET SUR LES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Les autres propositions ne sont que des options. Un livre blanc sur la promotion de la recherche pour les biens à double usage propose de supprimer la règle limitant les fonds du programme Horizon Europe à la recherche pour des usages civils uniquement. Une autre option consisterait à créer un instrument spécifique à partir des programmes Horizon Europe et ceux pour la défense européenne afin de financer les programmes pour les biens à double usage, afin de décloisonner ces instruments et d'ouvrir la voie au soutien de l'Union européenne pour la recherche et les applications à double usage.

Les deux autres livres blancs sont des propositions visant à filtrer les investissements à l'étranger et à contrôler les exportations. Ils constituent les dossiers les plus sensibles pour certains États membres. **En ce qui concerne les investissements à l'étranger, la Commission constate un important déficit d'information, qui est d'ailleurs également mentionné dans les débats américains :** « la capacité des États-Unis à comprendre l'économie mondiale s'est érodée »⁴⁵.

⁴⁵ Henry Farrell et Abraham Newman, « Le nouvel État de sécurité économique : Comment la réduction des risques va bouleverser la géopolitique [The New Economic Security State: How De-risking Will Remake Geopolitics] », *Foreign Affairs*, 19 octobre 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/economic-security-state-farrell-newman>.

Elle propose donc une période de suivi de 12 mois impliquant les États membres. Les enquêtes sur les investissements pourraient être larges en termes de volumes (tout investissement direct à l'étranger), mais elles se limiteraient dans un premier temps aux quatre secteurs technologiques critiques déjà désignés. Il est suggéré d'inclure les ressources humaines dans l'évaluation, et donc les équipes de recherche ainsi que la composition managériale de l'entreprise. L'échéance finale est de parvenir à une décision d'ici l'été 2025.

Les fonctionnaires de la Commission notent que les États-Unis, qui préparent une initiative similaire, prennent également beaucoup de temps et sont probablement confrontés à des débats internes comparables⁴⁶. Aux États-Unis comme en Europe, **l'un des principaux moteurs est le constat selon lequel le financement et les transferts de technologie des entreprises ont contribué à la montée en puissance de la Chine dans des secteurs clés**. Entre 2015 et 2021, les investisseurs américains ont par exemple participé à 17 % de tous les cas d'investissement dans des entreprises chinoises spécialisées dans l'intelligence artificielle⁴⁷.

La proposition relative au contrôle des exportations s'appuie sur la révision de 2021 du règlement relatif aux exportations de biens à double usage⁴⁸. Elle note que les trois régimes multilatéraux de contrôle des exportations (Wassenaar, le Régime de contrôle de la technologie des missiles et le Groupe des fournisseurs nucléaires) sont paralysés par la

⁴⁶ Emily Kilcrease, « Stratégie, autorités et capacité bureaucratique des États-Unis en matière de sécurité économique [U.S. Economic Security Strategy, Authorities, and Bureaucratic Capacity] », *Center for a New American Security*, 18 janvier 2024, <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/u-s-economic-security-strategy-authorities-and-bureaucratic-capacity>.

⁴⁷ Emily S. Weinstein et Ngor Luong, « Investissements américains dans les entreprises chinoises spécialisées dans l'IA [U.S. Outbound Investment into Chinese AI Companies] », *Center for Security and Emerging Technology*, Février 2023, <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/CSET-U.S.-Outbound-Investment-into-Chinese-AI-Companies.pdf>.

⁴⁸ « Contrôle des exportations des biens à double usage », *EUR-Lex*, 21 août 2021, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/dual-use-export-controls.html>.

présence de la Russie parmi leurs membres, qui empêche de fait toute prise de décision dès lors que l'unanimité est requise. Les régimes de contrôle unilatéraux des exportations prospèrent en réaction. C'est également le cas parmi les États membres européens. Malgré l'obligation de coordination des listes nationales de contrôle, l'Europe fait aujourd'hui face à un risque de *patchwork*, créant à la fois des difficultés pour les exportateurs et le risque d'une course aux règles les moins restrictives à l'intérieur de l'Union européenne.

La proposition relative au contrôle des exportations comporte donc deux éléments clés, l'un tourné vers l'extérieur, l'autre vers l'intérieur. Vers l'extérieur, **l'Union européenne adopterait de nouveaux contrôles sur les produits d'exportation, quand ces contrôles sont bloqués par un veto dans les régimes multilatéraux. Cette approche réaliste équivaut à ce que beaucoup appellent une « approche multilatérale moins un »**. Si elle permet de contourner l'obstacle que représente la Russie, elle cherche également à préserver un large degré de multilatéralisme, et cela même si les États-Unis agissent souvent de manière unilatérale avec un effet de levier extraterritorial. Cette nouvelle approche est aussi celle soutenue par le Japon. Il s'agit dès lors d'une évolution politique particulièrement notable.

En privé, les fonctionnaires de la Commission considèrent également les Pays-Bas comme le pays le plus avancé en termes de sensibilisation à la sécurité technologique et aux processus d'atténuation des risques. L'accord néerlandais avec les États-Unis et le Japon sur les restrictions à l'exportation de machines à fabriquer des puces est allé au-delà de Wassenaar et a reçu le feu vert de l'Union européenne. Si les changements proposés dans le paquet sur la sécurité économique de janvier 2024 ne ciblent aucun pays nommément, conformément aux principes européens passés, ils n'en mettent pas moins l'accent sur l'évaluation des risques par pays. Et par conséquent, sur des mesures plus dirigées, voire ciblées sur certains pays à risque.

Sur le versant intérieur, l'absence d'action unitaire limite l'influence européenne. Pour reprendre les mots de Valdis Dombrovskis, « quand nous agissons seuls, nous ne sommes qu'un terrain de jeu, quand nous agissons ensemble, nous sommes l'un des joueurs »⁴⁹. Il est donc proposé de coordonner les listes nationales, de créer un forum de discussion de nature politique pour ces questions d'exportation très sensibles et d'améliorer la coordination précoce au niveau technique sur les restrictions nationales à l'exportation. Selon les propos d'un fonctionnaire européen recueillis à Bruxelles fin 2023, l'objectif « n'est pas de supprimer les licences nationales, mais de veiller à ce que chaque État membre soit informé des positions de l'Union européenne sur les limites à ne pas dépasser ». En d'autres termes, **il s'agit d'inciter plutôt que de contraindre**.

Un effort de coordination est en effet nécessaire, car les États membres les moins exigeants pourraient empocher les bénéfices d'exportations refusées par d'autres. À l'heure actuelle, **il semble qu'un débat persiste sur la question de savoir si l'information partagée et la coordination par l'intermédiaire de l'Union européenne devraient également avoir des aspects contraignants**, qui permettraient un contrôle unifié des exportations et empêcheraient peut-être certains États membres de faire cavalier seul dans un sens ou dans l'autre. Du règlement de 2019 à sa révision actuellement soumise au Parlement, le même débat a existé pour le contrôle des investissements entrants, et la coordination ne progresse que très prudemment. La Commission propose ainsi un délai plus court pour le débat actuel, en avançant la prochaine évaluation du règlement sur les exportations de biens à double usage de 2026-2028 à 2025.

Si l'on compare les mesures technologiques défensives prises (ou envisagées) par l'Union européenne avec une analyse américaine fiable qui énumère les mesures nécessaires en matière de gouvernance économique et technologique, on constate qu'elles se recoupent largement

⁴⁹ « Session plénière – Stratégie européenne pour la sécurité économique (débat) », Centre multimédia du Parlement européen, 12 décembre 2023, https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/webstreaming/plenary-session_20231212-0900-PLenary.

(voire totalement) : contrôles des exportations, sanctions, *due diligence* des chaînes d'approvisionnement, filtrage des investissements entrants et sortants, antidumping, sécurité de la recherche, poursuite des vols de propriété intellectuelle, ou encore droits de douane sur les industries de haute technologie⁵⁰. Là encore, cette convergence d'objectifs entre l'Union européenne et les États-Unis ne s'accompagne pas d'un niveau comparable de financement ou de soutien institutionnel. Les mesures américaines de refus d'exportation de semi-conducteurs d'octobre 2022 comptaient plus de 400 pages⁵¹. Et encore, les modalités de mise en œuvre de l'*executive order* ne sont pas encore complètement clarifiées.

Ainsi, **la prudence et le calendrier étendu de la Commission reflètent dans certains cas la difficulté que représente la collecte d'informations sur des questions extrêmement complexes dans un temps raisonnable, et la reconnaissance du fait que certains États membres chercheront à conserver un large degré de contrôle.** C'est la raison pour laquelle le paquet de la Commission est presque entièrement dépourvu de propositions sur le processus institutionnel de partage de l'information, à l'exception des points mentionnés ci-dessus. Selon les mots attribués à Margrethe Vestager : « nous pourrions avoir une guerre de territoire, nous pourrions simplement suggérer que des compétences se déplacent et nous aurions alors, je pense, une discussion très conflictuelle sur les compétences »⁵².

⁵⁰ Lindsay Gorman, « Lindsay Gorman témoigne devant la commission sénatoriale du logement, des banques et des affaires urbaines [Lindsay Gorman Testifies Before the Senate Committee on Housing, Banking, and Urban Affairs] », Alliance for Securing Democracy, 18 janvier 2024, <https://securingdemocracy.gmfus.org/lindsay-gorman-testifies-before-the-senate-committee-on-housing-banking-and-urban-affairs/>.

⁵¹ « Informations publiques sur les contrôles à l'exportation imposés sur les produits informatiques avancés et les produits de fabrication de semi-conducteurs à destination de la République populaire de Chine [Public Information on Export Controls Imposed on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China] », Bureau of Industry and Commerce, 7 octobre 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items-controls-to-prc>.

⁵² Finbarr Bermingham, « L'UE ralentit ses projets de de-risking sur la Chine face à la résistance des États membres [EU Slows Down De-risking Plans for China in Face of Member State Resistance] », South China Morning Post, 24 janvier 2024, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3249663/eu-slows-down-de-risking-plans-china-face-member-state-resistance>.

6 Aller de l'avant : moyens, partenaires et renforcement des capacités

L'Union européenne et les États membres font face à des choix difficiles avec des conséquences profondes pour l'économie européenne. Dans presque toutes les réglementations ou propositions défensives relatives à la sécurité économique formulées jusqu'à présent, il n'y a eu que peu ou pas d'estimation des coûts que ces stratégies impliquent. Les estimations font défaut, qu'il s'agisse des dépenses budgétaires aux niveaux national ou européen, des coûts directs liés à la sécurisation des technologies, des coûts indirects résultant d'une concurrence déséquilibrée avec des partenaires moins exigeants, ou encore des coûts liés aux mesures de rétorsion prises par des tiers qui pourraient percevoir les actions européennes comme des sanctions déguisées ou relevant d'un comportement protectionniste.

6.1. DES CHOIX DIFFICILES : SÉQUENCER ET HIÉRARCHISER ENTRE POLITIQUES DÉFENSIVES ET OFFENSIVES

Et si l'on considère les coûts des mesures offensives, ceux des politiques industrielles et, dans une moindre mesure, les coûts auxquels consentir pour assurer la résilience des chaînes d'approvisionnement, les mêmes ordres de grandeur que ceux de la transition énergétique et de la décarbonation sont atteints. Les moyens alloués à la défense traditionnelle, élément central de la sécurité nationale, nécessitent également d'importantes augmentations budgétaires. C'est pour des (bonnes) raisons de coûts que la production industrielle européenne a souvent été délocalisée. Le processus est toujours en cours, par exemple dans les industries chimiques qui quittent l'Europe, et souvent vers la Chine. **Les politiques environnementales et de sécurité économique, qui nécessitent**

toutes deux de s'appuyer sur des droits de douane pour créer les conditions d'une concurrence équitable avec des producteurs moins contraints que les producteurs européens, risquent de coûter cher aux consommateurs européens.

Il convient également de souligner les conséquences involontaires que la (sur)réglementation peut avoir. Le débat actuel sur la prévention des abus dans le développement de l'intelligence artificielle en est une bonne illustration. Le problème est si grave que, comme dans le cas de la cybercriminalité et de l'espionnage, les États-Unis et la Chine sont allés jusqu'à créer un canal pour tenter de contenir l'utilisation agressive de l'intelligence artificielle l'un contre l'autre. Dans l'économie et la société en général, l'innovation nécessite cependant des expérimentations et un certain degré de risque.

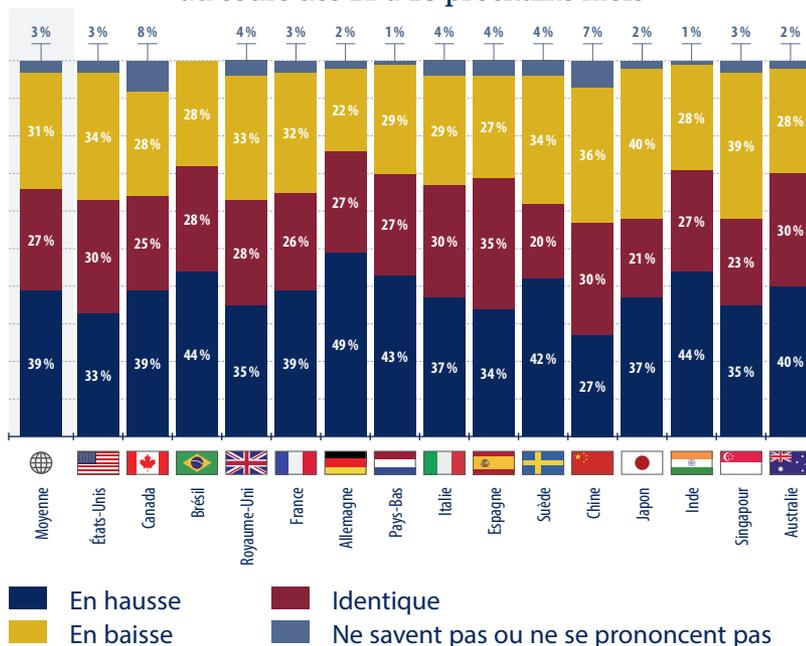
Les arbitres de ces risques doivent-ils être ceux qui innovent dans le secteur privé eux-mêmes, ou bien les régulateurs publics, à qui l'on confierait les informations nécessaires à la prise de décision ? Il s'agira probablement d'un prolongement des débats autour de la protection des données personnelles. Par exemple, pour la plupart des individus, l'aspect le plus sensible de la sécurité des données ou de l'intelligence artificielle concerne leurs données de santé. Et pourtant, c'est la mise en commun et la réutilisation de ces données qui permettent d'accomplir de grands progrès en matière de prévention et de traitements. Dans un même ordre d'idée, si les lois sur la concurrence et les actions antitrust sont utiles pour permettre à de nouveaux acteurs d'entrer sur un marché et pour encourager l'innovation, **le financement nécessaire au passage à l'échelle ne peut provenir que de très grands acteurs** : aux États-Unis, à travers les plus grandes entreprises du numérique, en Chine, à travers l'investissement public et les subventions. Mais qu'en est-il en Europe ?

La sécurité alimentaire, sujet encore largement négligé dans les politiques publiques et les débats européens alors qu'il s'agit désormais d'une priorité du gouvernement chinois, est également susceptible d'entrer en scène. La colère exprimée en ce début d'année 2024 par les agriculteurs de plusieurs États membres montre à quel point ces choix seront difficiles. Le libre-échange appliqué aux exportations européennes de produits industriels et de services se fait souvent au détriment d'une concurrence accrue pour l'agriculture européenne. **Les normes environnementales et la sécurité alimentaire (ou « souveraineté agricole ») exigeraient une augmentation considérable des subventions accordées au secteur.** Après un accord trouvé en décembre 2020, la Politique Agricole Commune absorbe déjà 31 % du budget européen depuis janvier 2021⁵³, et elle est vitale pour les agriculteurs, y compris ceux d'Europe centrale et orientale.

S'ajoutent à cela un contexte de croissance lente et la pression venue des électeurs. Ceux-ci réagissent négativement aux augmentations de prix ou de taxes dictées par les coûts de la transition énergétique, et peut-être demain par ceux de la sécurité économique. Chacun de ces choix entraîne un dilemme politique. **Il est urgent que les électeurs européens puissent apercevoir les fruits de ces nouvelles politiques ou, du moins, qu'ils comprennent que ces coûts ne pèsent pas exclusivement sur le consommateur ou le contribuable européens, mais qu'ils sont partagés avec d'autres grandes économies du monde.**

⁵³ Vera Milicevic, « Financement de la PAC : faits et chiffres [Financing of the CAP: Facts and Figures] », Parlement européen, Décembre 2023, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>.

Pourcentage de dirigeants décrivant comment les investissements dans la diversification des chaînes d'approvisionnement évolueront au cours des 12 à 18 prochains mois



Source : « *Avancer malgré les vents contraires – Où les organisations investissent-elles ?* [Advancing through Headwinds – Where Are Organizations Investing?] », Capgemini Research Institute, Janvier 2023, <https://prod.ucwe.capgemini.com/wp-content/uploads/2023/01/Final-Web-Version-Report-Davos-2023.pdf>.

Certaines mesures de sécurité économique peuvent bénéficier de synergies mutuelles. La relocalisation, ou la « relocalisation dans un pays allié » (*friendshoring*)⁵⁴, augmente les possibilités d'emploi dans ces pays,

⁵⁴ « *Remarques de Janet L. Yellen, secrétaire d'État au Trésor, sur la voie à suivre pour l'économie mondiale* [Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy], Département du Trésor américain, 13 avril 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>.

facilitant l'acceptation des coûts supplémentaires. Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est partiellement entré en vigueur en octobre 2023 dans quelques secteurs, avant un régime définitif prévu pour 2026. Il vise à créer des conditions de concurrence équitables entre producteurs nationaux et importateurs, si ce n'est sur les marchés tiers. Il s'agit de garantir la compétitivité et la sécurité économique au sens large. En termes d'innovation, les États membres et les entreprises devront peser le pour et le contre entre le soutien réservé à une R&D locale forte, en refusant de voir leurs concurrents stratégiques en bénéficier, et les coûts qui résulteraient du fait d'être eux-mêmes coupés d'autres sources mondiales d'innovation.

Tout observateur rationnel admet que l'élaboration de règles au niveau du marché unique européen est beaucoup plus efficace qu'agir dans un cadre strictement national. **Il n'est cependant pas évident, pour certaines catégories de produits, que le marché européen offre une échelle suffisante, comme le font les marchés américain ou chinois.** Le marché de l'aérospatiale est mondial, tout comme les secteurs de l'automobile, des énergies solaire et éolienne, ainsi qu'une grande partie du marché du matériel numérique et des logiciels.

Produire à l'échelle nécessite des investissements conséquents et à long terme. L'économie centralisée de la Chine et le système fédéral américain permettent un effet de levier de la puissance publique sur les entreprises. Pour combler ces lacunes, les coalitions regroupant des États membres et une hausse des financements communautaires sont les meilleures solutions. Mais il est aussi essentiel pour l'Europe de rester ouverte aux investisseurs et aux contributeurs extérieurs, si elle souhaite trouver des ressources financières et technologiques et conserver un accès réciproque à la recherche.

6.2. MODALITÉS ET MOYENS : À LA RECHERCHE D'UN VÉRITABLE ÉLAN FINANCIER

Les experts de la sécurité économique s'accordent aussi à dire que les mesures défensives ne suffisent pas à elles seules pour conserver une longueur d'avance dans la compétition économique. Des politiques industrielles et un soutien à l'innovation sont nécessaires. **Mais l'horizon temporel des grandes politiques industrielles est beaucoup plus lointain, et leurs coûts risquent d'être plus élevés.** Pour reprendre l'exemple des matériaux critiques, l'Europe ne dispose actuellement de presque aucune ressource minière pour le lithium (à l'exception de la Finlande) ou le nickel (à l'exception de la Nouvelle-Calédonie). De plus, elle n'a aucune capacité de raffinage ou d'extraction pour ces métaux. En ce qui concerne les *gigafactories* pour les batteries, une seule est actuellement en activité sur neuf projets, et parmi ceux-ci, quatre sont des initiatives menées par des entreprises chinoises.

Les besoins en capitaux pour les projets d'ampleur déjà adoptés (batteries, semi-conducteurs, hydrogène) sont énormes. L'initiative « *Chips for Europe* », premier pilier du règlement européen sur les semi-conducteurs, n'est par exemple financée que pour une part limitée à partir du budget de l'Union européenne. Comme c'est le cas pour les IPCEI, l'initiative innove en exemptant les États membres de nombreuses exigences en matière d'aides d'État et s'appuie sur les contributions d'investisseurs privés. En juin 2023, la Commission estimait avoir levé 22 milliards d'euros pour la chaîne d'approvisionnement européenne en semi-conducteurs, dont 8,1 milliards d'euros à partir d'aides d'État⁵⁵.

⁵⁵ « L'EU Chips Act initie un investissement supplémentaire de 22 milliards d'euros dans la chaîne de valeur des semi-conducteurs européenne | Déclaration du commissaire Thierry Breton [EU Chips Act Triggers Further €22 Billion Investment into European Semiconductor Value Chain | Statement by Commissioner Thierry Breton] », Commission européenne, 8 juin 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3156.

Ces engagements nationaux peuvent sembler importants pour des projets allant des clouds aux usines de fabrication de plaquettes de silicium, mais **les montants sont dérisoires par rapport au niveau d'investissement dont disposent les plus grandes entreprises informatiques du monde, et dont aucune n'est basée en Europe.** En revanche, les entreprises technologiques américaines sont les cinq plus gros investisseurs en R&D du pays. En outre, Sam Altman d'Open AI, soutenu par Microsoft, ferait campagne auprès des gouvernements du monde entier, y compris en Asie orientale mais surtout au Moyen-Orient, pour obtenir des investissements encore plus importants dans la production des puces nécessaires à l'intelligence artificielle générative⁵⁶.

Les autres gouvernements vont donc également de l'avant dans ce qui constitue une course aux subventions et aux investissements. La course aux subventions pour les semi-conducteurs bat son plein. Elle est d'abord menée par les États-Unis – le *CHIPS Act* prévoit 52,7 milliards de dollars (51,6 milliards d'euros au taux de change d'août 2022)⁵⁷ – et par la Chine avec son soutien annoncé de 143 milliards de dollars (134,4 milliards d'euros au taux de change de décembre 2022) pour son industrie des semi-conducteurs⁵⁸.

⁵⁶ Madhumita Murgia et George Hammond, « Sam Altman, d'OpenAI, en pourparlers avec des bailleurs de fonds du Moyen-Orient pour un projet d'entreprise de fabrication de puces électroniques [OpenAI's Sam Altman in Talks with Middle East Backers Over Chip Venture] », *Financial Times*, 20 janvier 2024, <https://www.ft.com/content/1cdaadc3-b384-4f50-88ff-291c062c8376>.

⁵⁷ « Fiche d'information : Le CHIPS et le Science Act réduiront les coûts, créeront des emplois, renforceront les chaînes d'approvisionnement et contreront la Chine [Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China] », *La Maison Blanche*, 9 août 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

⁵⁸ Julien Zhu, « Exclusif : la Chine prépare une enveloppe de 143 milliards de dollars pour ses fabricants de puces face aux restrictions américaines [Exclusive: China Readying \$143 billion Package for its Chip Firms in Face of U.S. Curbs] », *Reuters*, 13 décembre 2022, <https://www.reuters.com/technology/china-plans-over-143-bln-push-boost-domestic-chips-compete-with-us-sources-2022-12-13/>.

Mais cette course ne se limite pas aux deux superpuissances économiques. Outre les États-Unis et la Chine, le Japon est également très actif. Par le passé, il avait choisi de s'appuyer principalement sur des investissements privés depuis le démantèlement de ses politiques industrielles au début des années 1980. Son Organisation pour le développement des énergies nouvelles et des technologies industrielles (NEDO) est désormais en mesure de financer l'équivalent de 43 milliards d'euros pour l'innovation en 2022, d'après des responsables de l'organisation. Pour une somme équivalente, des accords de production de semi-conducteurs ont été conclus avec les grands fabricants internationaux : projet Rapidus, TSMC, Western Digital, Micron, Samsung. Et lorsqu'il s'agit de financer des projets spécifiques de R&D pour l'industrie, **le Japon adopte une approche très ciblée, à l'égard de technologies à double usage souvent, comme le montre sa première liste de programmes dite K**. Cette liste comprend les satellites pour les navires et pour la communication optique, les capteurs infrarouges pour satellites, les travaux sur les flux d'air pour les drones, les matériaux pour moteurs à réaction, les batteries de nouvelle génération, la détection de virus dans le matériel informatique, la communication inter-cloud et la protection des données⁵⁹. Le programme est susceptible de s'étendre, mais il illustre une approche qui est probablement coordonnée avec les besoins en R&D du secteur privé.

Les Européens ont également été surpris par la capacité de la Corée du Sud à développer rapidement ses capacités industrielles dans le secteur de la défense. La Corée est ainsi devenue un fournisseur clé en Europe centrale et orientale aux côtés des États-Unis. Le pays vient par ailleurs d'émettre le souhait de devenir le plus grand centre de fabrication de puces au monde d'ici 2047, avec un investissement de 470 milliards de dollars (433,3 milliards d'euros au taux de change de janvier 2024), soit 20 milliards de dollars (18,4 milliards d'euros) par an⁶⁰.

⁵⁹ « Le programme K du Cabinet Office japonais rajoute 23 projets divers et avancés à sa « Deuxième vision » sur la base des rapports de la JST/CRDS [The Cabinet Office's K Program Adds 23 Various and Advanced Projects in Its "2nd Vision" Based on Reports From JST/CRDS] », *Science Japan*, 12 septembre 2023, <https://sj.jst.go.jp/news/202309/n0912-01k.html>.

Il ne s'agit pas de nier que tous les projets européens mentionnés plus haut sont nécessaires à la sécurité économique. Mais des options défensives doivent d'abord être mises en place, et la coopération – à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne – sera inévitable dans la plupart des cas, qu'il s'agisse d'approvisionnement, de R&D ou de financement. La conclusion que l'on peut tirer à la lumière de ces chiffres vertigineux qui ne concernent qu'un seul secteur est qu'**il est peu probable que des plans de sécurité économique offensifs fondés sur l'innovation et la mise à l'échelle soient possibles grâce aux seuls moyens financiers de l'Europe, qu'ils soient privés ou publics**.

Permettre une large exemption des règles relatives aux aides d'État ne résoudra pas ce problème. Au contraire, les exemptions et les subventions devraient d'abord cibler des lacunes technologiques spécifiques, tout en laissant la porte ouverte aux investisseurs extérieurs qualifiés. Cette ouverture est un aspect essentiel de l'« autonomie stratégique ouverte », un concept dans lequel certains voient parfois un oxymore mais qui est en réalité essentiel. Il n'est pas possible d'organiser une course mondiale à une échelle uniquement régionale, et encore moins nationale. **Les grands gagnants seront ceux qui incluront le plus de partenaires pertinents**.

6.3. MISE EN COMMUN DES RESSOURCES INSTITUTIONNELLES ET HUMAINES

Même pour des mesures de nature purement défensive, les besoins en ressources humaines et budgétaires au niveau de l'Union européenne et des États membres – certes moins importants – sont significatifs, y compris en termes de compétences techniques, financières et linguistiques. À titre de

⁶⁰ Sohee Kim, « La Corée du Sud présente un plan de 470 milliards de dollars pour la construction d'un centre de fabrication de puces électroniques [South Korea Lays Out \$470 Billion Plan to Build Chipmaking Hub] », *Bloomberg*, 15 janvier 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-15/south-korea-lays-out-470-billion-plan-to-build-chipmaking-hub>.

comparaison, le Département du Commerce américain dispose de près de 42 000 employés à plein temps⁶¹, contre 32 000 fonctionnaires pour l'ensemble de la Commission européenne et 705 pour la DG TRADE⁶². Le *Bureau of Industry and Security* (BIS), acteur clé de la sécurité économique américaine, dispose pour 2024 d'un budget prévisionnel de 222 millions de dollars (204,7 millions d'euros au taux de change de janvier 2024), jugé largement insuffisant par de nombreux observateurs au regard de l'élargissement de ses missions⁶³. Rien que dans le cadre du *CHIPS Act*, le BIS a créé 100 nouveaux postes, dont le personnel provient en grande partie du secteur privé. Le BIS peut évidemment compter sur une coopération étroite entre les agences fédérales, et sur des ressources en matière de renseignement qui ne sont pas disponibles pour l'Union européenne en tant que telle, ni même pour ses plus grands États membres.

Néanmoins, les analystes américains constatent un déficit de connaissances concernant les investissements à l'étranger et un manque de capacité à évaluer l'impact des restrictions ou des sanctions à l'exportation, y compris leurs effets non désirés. Lors de plusieurs entretiens au Parlement européen, des députés européens, en dépit de points de vue très différents exprimés sur la question de la sécurité économique, ont tous souligné le manque de ressources humaines de la Commission et de la DG TRADE en particulier. Il semble également qu'en raison de la sensibilité des questions liées à d'éventuelles nouvelles compétences de la Commission et de ce qui serait sa « prise de pouvoir » (*power grab*), celle-ci a évité de mentionner tout besoin de ressources dans les

⁶¹ « Le budget du Département du Commerce en bref – Année fiscale 2023 [The Department of Commerce Budget in Brief – Fiscal Year 2023] », Département du Commerce américain, Avril 2022, <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-03/Commerce-FY2023-BIB-Introduction.pdf>.

⁶² « 2023 – Chiffres clés des ressources humaines », Commission européenne, Avril 2023, https://commission.europa.eu/document/download/04118600-5b22-4b63-83e4-bdf74a6be3fe_en?filename=HR-Key-Figures-2023-fr_en.pdf.

⁶³ Emily Kilcrease, « Stratégie, pouvoirs et capacité bureaucratique des États-Unis en matière de sécurité économique [U.S. Economic Security Strategy, Authorities, and Bureaucratic Capacity] », Center for a New American Security, 18 janvier 2024, <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/u-s-economic-security-strategy-authorities-and-bureaucratic-capacity>.

propositions présentées aux États membres et au public en janvier. **Demander des ressources supplémentaires aurait en effet impliqué que les décisions qui sous-tendent la proposition étaient déjà prises.** Cette timidité, compréhensible, entraînera toutefois des retards supplémentaires dans la mise en œuvre des nouvelles propositions de la Commission.

6.4. LE PARTENAIRE TRANSATLANTIQUE, PARTENAIRE LE PLUS ÉVIDENT ?

Ce qui est indéniable, c'est que toute investigation approfondie sur la sécurité technologique et de manière générale la mise en œuvre des règles de sécurité économique ne peuvent être accomplies qu'à travers une coordination massive et une mise en commun des informations et des ressources entre les entreprises privées, les États membres et l'Union européenne. **Il est nécessaire de procéder à des échanges constants d'informations et, dans le processus de mise en œuvre, de s'entraider avec les États-Unis et, a minima, avec certains pays influents et partageant un corpus d'idées communes.** Le Japon, mais aussi la Corée du Sud et l'Australie viennent naturellement à l'esprit, tandis que les pays d'Asie centrale, la Turquie, l'Asie du Sud-Est et Singapour en particulier restent de grands points d'interrogation. Dans le cas des sanctions contre la Russie, il y a en effet eu un phénomène de contournement massif.

Selon un observateur européen, « si nous pensons à la Ligue des champions de la sécurité économique, nous pensons aux États-Unis, à la Chine et au Japon. Si l'on pense à la Ligue Europa, on pense à la Corée, à Taiwan et, dans le meilleur des cas, à l'Union européenne en tant qu'ensemble »⁶⁴. La confiance est indispensable et doit être établie parallèlement aux

⁶⁴ Conférence de l'European Policy Centre (EPC) sur « Compétitivité européenne et sécurité économique : vers un nouvel agenda stratégique [European Competitiveness and Economic Security: Towards a New Strategic Agenda] », European Policy Center, 10 janvier 2024, <https://www.epc.eu/en/past-events/European-competitiveness-and-economic-security-56cac0>.

dimensions plus compétitives comme la concurrence commerciale ou les achats d'armes. Les Américains, bien informés, comprennent qu'une politique visant à prévenir les vols et les transferts de technologies dans les secteurs critiques, ou à assurer les besoins d'approvisionnement, ne peut être que fondée sur la coopération. **Les Européens doivent également comprendre que les Américains, et dans une certaine mesure les Japonais, sont parmi ceux qui maîtrisent le mieux ces enjeux.**

Une telle coopération à plusieurs niveaux avec les États-Unis mérite un examen plus approfondi. Les États-Unis sont le chef de file au niveau mondial des politiques qui oscillent entre objectifs de sécurité stricts, en empêchant les fuites de technologies (des composants de défense notamment), et ralentissement de l'innovation chez leurs concurrents stratégiques, dans les secteurs qui sont au fondement des systèmes d'armes nouveaux et futurs. Ce deuxième objectif dépasse déjà les limites de la sécurité économique au sens strict, car **c'est souvent la R&D civile qui conduit à de nouveaux développements dans le domaine de la défense.** Une partie des annonces européennes témoigne de la même approche, avec l'actualisation du contrôle des biens à double usage et l'accroissement de la sécurité de la recherche.

Les politiques de sécurité économique des États-Unis s'étendent à un troisième domaine qui part de la compétitivité économique pour arriver aux capacités de production à grande échelle. À ce stade, **la sécurité économique américaine s'entrecroise avec des logiques mercantilistes et de protection commerciale. Elle se heurte de fait à l'attachement de l'Union européenne, du Japon et d'autres pays au libre-échange, mais aussi, et peut-être surtout, à la difficulté pour l'Europe de rivaliser sur les marchés mondiaux et sur les volumes des subventions octroyées.** Cette tension était déjà évidente dans le débat transatlantique sur l'augmentation des droits de douane pour l'acier et l'aluminium au nom de la « sécurité nationale ». À ce jour, ce différend entre l'Union européenne et les États-Unis n'a pas été résolu sous l'administration Biden, malgré les déclarations initiales de bonne volonté⁶⁵,

et les pourparlers se sont essouffés à l'approche de l'élection présidentielle américaine de 2024⁶⁶.

Les Européens ont raison de craindre que le centre de décision en matière de sécurité économique ne se trouve principalement aux États-Unis, y compris du fait des pressions exercées en faveur d'un « alignement », et avec une mise en application forcée au moyen de mesures extraterritoriales. Mais cela ne fait qu'aggraver des problèmes européens déjà existants. Les États membres ont des intérêts divergents et ont tendance à jouer la carte des échanges bilatéraux avec des partenaires plus puissants, au premier rang desquels la Chine. Comme l'illustrent les positions souverainistes, l'opposition ouverte aux politiques de coordination transatlantique coïncide souvent avec une réticence à l'égard d'une action contraignante plus forte au niveau européen.

En raison de la complexité du fonctionnement institutionnel européen avec 27 États membres, il y a peu de chances que l'Europe soit la principale décisionnaire quand des mesures de *hard security* ou relatives aux chaînes d'approvisionnement et de production complexes et interdépendantes deviennent nécessaires. **Le célèbre « effet Bruxelles » (Brussels effect) a valeur de modèle lorsque les règles et leur mise en œuvre dépendent de facteurs intra-européens** – ou lorsque le marché unique attire des acteurs extérieurs. **Il fonctionne beaucoup moins bien lorsque les politiques requièrent une mise en œuvre contraignante hors des frontières européennes.** Cela suppose négociation et assentiment de tierces parties.

⁶⁵ « Remarques du président Biden et de la présidente de la Commission européenne Ursula von Der Leyen sur l'accord entre les États-Unis et l'Union européenne sur le commerce de l'acier et de l'aluminium [Remarks by President Biden and European Commission President Ursula Von Der Leyen on U.S.-EU Agreement on Steel and Aluminum Trade] », La Maison Blanche, 31 octobre 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/31/remarks-by-president-biden-and-european-commission-president-ursula-von-der-leyen-on-u-s-eu-agreement-on-steel-and-aluminum-trade/>.

⁶⁶ Andrew Duehren et Kim Mackrae, « Mais qu'est-ce qui se passe ? L'Europe s'agace de l'inclinaison protectionniste de l'Amérique [“What the Hell?” Europe Chafes at America’s Protectionist Tilt] », *The Wall Street Journal*, 29 janvier 2024, <https://www.wsj.com/politics/policy/us-europe-trade-relations-849fe23a>.

Un bon exemple de la difficulté d'une mise en œuvre en dehors de l'Europe est notre incapacité à répondre à la nécessité de mesures extraterritoriales, y compris pour appuyer des mécanismes de sanctions⁶⁷. Malgré la prise de conscience en Europe du fait que l'extraterritorialité peut servir d'outil garantissant le pouvoir et l'influence politiques, et alors que la compétitivité et la résilience de l'Union européenne sont menacées, **le débat européen sur l'extraterritorialité est pratiquement inexistant**. Le terme lui-même tout simplement absent de la stratégie de juin 2023.

Cette myopie de l'Europe s'explique par la crainte de coercition économique et de représailles de la part de grands pays tiers, une crainte qui affaiblit la détermination européenne à renforcer son arsenal juridique. **L'Europe s'accroche au cadre multilatéral, en espérant qu'il puisse endiguer ces nouvelles mesures coercitives. Sur le plan défensif, certains changements nationaux ont bien des implications extraterritoriales toutefois.** La « loi de blocage » française, introduite en 1968 et mise à jour en 2022⁶⁸, interdit par exemple aux entreprises françaises à l'étranger de répondre aux demandes de partage d'informations sensibles en dehors des voies judiciaires ou administratives internationales convenues⁶⁹, et exige de ces entreprises qu'elles informent les autorités françaises en cas de demandes de ce type. Dans l'ensemble, le ministère français de l'Économie a enquêté sur environ 1 000 affaires de nature sécuritaire en 2023, généralement à l'occasion de fusions-acquisitions. La moitié des affaires concernait un savoir-faire jugé stratégique.

⁶⁷ Georgina Wright, Louise Chetcuti et Cecilia Vidotto Labastie, « Extraterritorialité : angle-mort de la sécurité économique européenne [Extraterritoriality: A Blind Spot in the EU's Economic Security Strategy] », Institut Montaigne, Janvier 2024, <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/extraterritoriality-blind-spot-eus-economic-security-strategy.pdf>.

⁶⁸ « Loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères », Légifrance, 26 juillet 1968, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-TEXT000000501326>.

⁶⁹ « La loi « de blocage » : Réforme et publication d'un guide », Direction Générale des Entreprises, 2 février 2023, <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/securite-economique/la-loi-de-blocage-reforme-et-publication-d-guide>.

Parmi ces dossiers, 60 se référaient à l'utilisation potentielle de la loi de blocage pour motifs juridiques.

La législation ou des sanctions inopérantes en dehors de l'Union européenne limitent aussi leur efficacité à l'intérieur de ses frontières, à moins que les acteurs européens ne soient des acteurs suffisamment influents. Or, dans de nombreuses industries de pointe et secteurs d'innovation directement concernés par la sécurité économique, en particulier en matière d'innovation technologique, les entreprises européennes ne sont plus en tête. **L'exclusion des acteurs non européens du marché reste possible, mais celle-ci entraînera des difficultés pour les producteurs et les consommateurs européens.**

Même aux États-Unis, il existe des craintes que les mesures conçues pour promouvoir la sécurité économique du pays soient inefficaces sans la coopération des parties avec les mêmes idées, et ne puissent être promues que par des moyens extraterritoriaux ou par la seule application unilatérale des lois américaines. Dans un récent témoignage devant la Commission bancaire du Sénat américain⁷⁰, une série d'experts a souligné la nécessité de la coopération internationale, « y compris la nécessité de limiter l'application extraterritoriale des autorités américaines », afin de permettre des échanges fructueux avec les alliés des États-Unis⁷¹.

⁷⁰ Lindsay Gorman, « Lindsay Gorman témoigne devant la commission sénatoriale du logement, des banques et des affaires urbaines [Lindsay Gorman Testifies Before the Senate Committee on Housing, Banking, and Urban Affairs] », Alliance for Securing Democracy, 18 janvier 2024, <https://securingdemocracy.gmfus.org/lindsay-gorman-testifies-before-the-senate-committee-on-housing-banking-and-urban-affairs/>.

⁷¹ Emily Kilcrease, « Stratégie, pouvoirs et capacité bureaucratique des États-Unis en matière de sécurité économique [U.S. Economic Security Strategy, Authorities, and Bureaucratic Capacity] », Center for a New American Security, 18 janvier 2024, <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/u-s-economic-security-strategy-authorities-and-bureaucratic-capacity>.

Un scénario inattendu : les risques d'un conflit commercial majeur avec les États-Unis

Pour ne soulever qu'une question que nous savons très controversée, dans quelle mesure les technologies vertes sont-elles réellement essentielles à la sécurité économique ? Quels sont les risques d'une dépendance excessive à l'égard des fournisseurs chinois de panneaux solaires, d'éoliennes et de véhicules électriques à bas coût et technologiquement plus avancés, par rapport aux coûts d'adapter ces produits à nos propres subventions ? **Jusqu'à présent, les constructeurs automobiles européens ont tranché cette question en installant des lignes de production en Chine et, dans le cas de Tesla, en exportant vers l'Europe.** Récemment, la société française Stellantis, aujourd'hui troisième constructeur automobile mondial, a conclu une alliance avec un petit producteur chinois de véhicules électriques, Leapmotor, dans le même but⁷². Simultanément, son concurrent Renault s'est lui déclaré prêt à coopérer avec des entreprises automobiles chinoises⁷³.

À l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer le potentiel d'une telle réorientation commerciale, en raison de politiques chinoises qui placent systématiquement la sécurité avant la croissance économique, tout en soutenant par tous les moyens disponibles le moteur de croissance que représentent les exportations.

⁷² « Stellantis devient actionnaire stratégique de Leapmotor avec un investissement de 1,5 milliard d'euros et développera l'activité internationale des véhicules électriques Leapmotor », Stellantis, 26 octobre 2023, <https://www.stellantis.com/fr/actualite/communiqués-de-presse/2023/octobre/stellantis-devient-actionnaire-strategique-de-leapmotor-avec-un-investissement-de-1-5-milliard-d-euros-et-developpera-l-activite-internationale-des-vehicules-electriques-leapmotor>.

⁷³ Valérie Collet et Cécile Crouzel, « Luca de Meo, Directeur Général de Renault : « Il faut nouer des accords avec les acteurs chinois », *Le Figaro*, 14 février 2024, <https://www.lefigaro.fr/societes/luca-de-meo-directeur-general-de-renault-il-faut-nouer-des-accords-avec-les-acteurs-chinois-20240214>.

Mais cette possibilité doit être évoquée à la lumière d'une autre éventualité : celle de la fin des négociations transatlantiques pour trouver une issue acceptable à la question de l'IRA et des autres différends commerciaux. **Les États-Unis, sous la houlette d'un nouveau président, pourraient opter pour une politique purement mercantiliste. Cette politique viserait en premier lieu la Chine, mais elle serait aussi beaucoup plus facile à mettre en œuvre à l'encontre de l'Union européenne.**

On pourrait considérer que si les contribuables chinois – même contre leur gré – subventionnent le commerce vert mondial à une échelle que les démocraties ne peuvent égaler, il y a des avantages économiques pour nos sociétés, comme cela a été le cas pour la délocalisation de la production industrielle dans les années 1980. Compte tenu des problèmes croissants au sein de l'économie nationale chinoise, la croissance chinoise dépend de ses exportations. Le Pacte vert européen, qui met l'accent sur les énergies renouvelables, en particulier les énergies éolienne et solaire, nécessitera des quantités massives d'intrants à base de terres rares. **Nous pouvons ici réduire notre dépendance actuelle de 90 % à l'égard de la Chine, mais nous ne pouvons pas l'éliminer – à moins, bien sûr, de repousser nos objectifs climatiques.** Un choix économique plus rationnel consisterait à faire preuve de fermeté, tant *via* des incitations que des menaces, pour s'entendre sur le maintien de l'accès des technologies et des produits verts chinois au marché européen.

La poursuite de la désindustrialisation serait-elle la conséquence inévitable de ce choix ? Toutes les économies avancées ont emprunté cette voie, malgré les promesses politiques contraires. **Les États-Unis connaissent un regain d'activité industrielle, faible mais significatif, grâce à d'énormes subventions, un**

vaste marché unifié et le mépris des règles commerciales multilatérales. Dans le secteur très controversé de l'automobile, les États-Unis et le Royaume-Uni ont pu conserver leur part de marché dans les années 1980 parce qu'ils ont poussé – beaucoup diraient forcé – le Japon à ouvrir des usines sur leurs territoires.

Jusqu'à présent, l'« usine Chine » dont dépend l'économie mondiale s'est montrée très réticente à l'idée d'une quelconque délocalisation, compte tenu des avantages que lui offre le fait de produire à l'échelle nationale. Mais face à l'inacceptabilité politique d'une telle domination sectorielle et à la nécessité de conserver des parts de marché à l'étranger, les dirigeants chinois pourraient commencer à céder. Selon les dernières informations, une directive officielle suggère déjà aux producteurs chinois de véhicules électriques de coopérer avec des partenaires étrangers « en fonction des conditions nationales » et en vue d'introduire un « système de chaîne d'approvisionnement construit conjointement et partagé par toutes les parties »⁷⁴.

Dans le cas des véhicules électriques chinois, l'argument technique aujourd'hui avancé est que les puces intégrées dans ces « ordinateurs à quatre roues » maintiennent une exposition au risque chinois⁷⁵. Mais c'est littéralement vrai pour l'ensemble de l'internet des objets (*Internet of Things*, IoT). Compte tenu des

⁷⁴ « Avis du Ministère du commerce et de neuf autres entités sur le soutien au développement vertueux du commerce et de la coopération dans le domaine des véhicules à énergie nouvelle [商务部等9单位关于支持新能源汽车贸易合作健康发展的意见] », Ministère du commerce de la République populaire de Chine, 7 février 2024, <http://www.mofcom.gov.cn/zfxgk/article/gkml/202402/20240203472074.shtml>.

⁷⁵ Janka Oertel, « Rappel des mesures de sécurité : le risque des véhicules électriques chinois en Europe [Security Recall: The Risk of Chinese Electric Vehicles in Europe] », European Council on Foreign Relations, 25 janvier 2024, <https://ecfr.eu/article/security-recall-the-risk-of-chinese-electric-vehicles-in-europe/>.

difficultés à mettre en œuvre une politique d'atténuation des risques pour la seule 5G⁷⁶, et ce malgré une excellente évaluation de la Commission, **quelle est la probabilité que nous nous fermions à l'ensemble du secteur des semi-conducteurs fabriqués en Chine ?** La même question pourrait également s'appliquer à la conception de puces provenant d'autres sources, pour lesquelles la sécurité est souvent tout aussi opaque.

Nous soulevons ce débat en partie parce qu'il pourrait devenir réel et parce qu'il s'agit d'un exemple de choix difficiles qui pourraient se présenter à nous. **Actuellement, le principal contre-argument aux avantages tirés des subventions chinoises, de sa production à grande échelle et du dumping est d'ordre politique : il existe un risque connu de coercition de la part de la Chine, une fois qu'elle domine l'offre ou un secteur industriel.** L'Union européenne n'a jamais réussi à conclure un accord de libre-échange avec la Chine, constatant que les promesses n'étaient pas tenues et que leur vérification était inexistante dans de nombreux cas.

Une stratégie de sécurité économique commune avec les États-Unis et des alliés aux sensibilités partagées, même lorsque les intérêts divergent et doivent être négociés, reste de loin notre meilleure option. Mais **il est important de penser à un scénario où les États-Unis retireraient simultanément leur soutien à l'Ukraine et adopteraient des politiques industrielles et commerciales purement mercantilistes, fondées sur l'immensité de leur marché national et sur leur base de production.**

⁷⁶ Mathieu Duchâtel et François Godement, « Les Européens peinent à atténuer les risques liés à la 5G [Europeans Struggle to Mitigate 5G Risks] », Institut Montaigne, 30 janvier 2020, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/europeans-struggle-mitigate-5g-risks>.

Dans le cas où les choix économiques de l'Europe seraient encore plus limités, tout en induisant une priorité croissante et coûteuse donnée au monde de la défense, l'option la moins dommageable pourrait être différente du point de vue de la sécurité économique au sens large. Cette option est aussi celle d'une globalisation entièrement fragmentée.

6.5. LES PARTENARIATS JAPONAIS

Le partenariat avec le Japon⁷⁷, qui n'est pas particulièrement mis en avant dans les communiqués de l'Union européenne ou des États membres, est en réalité plus facile, car la sécurité économique du Japon est double, comme celle de l'Union européenne. Si le pays doit faire face aux risques de fuites de technologies, de refus d'intrants ou de tentatives de coercition de la part de ses concurrents stratégiques (surtout de la Chine), il doit au moins dans certains cas éviter les processus unilatéraux des États-Unis. Dans le cas inverse, ces processus feraient peser les coûts des nouvelles mesures sur les entreprises japonaises principalement. **En tant que troisième nation exportatrice avec un marché limité, le Japon ne peut tout simplement pas adopter une politique d'autosuffisance ni fermer son marché.**

Toute l'histoire industrielle du Japon au cours des cinquante dernières années a été marquée par le passage d'une industrie polyvalente répondant à tous les besoins et presque entièrement basée au Japon, avec l'approvisionnement en matières premières comme principale dépendance, à un système de production internationalisé beaucoup plus complexe.

⁷⁷ Mathieu Duchâtel, « Sécurité économique : Le chaînon manquant de la coopération UE-Japon [Economic Security: The Missing Link in EU-Japan Cooperation] », Institut Montaigne, Avril 2023, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/Institut_Montaigne_policy_paper_economic_security_the_missing_link_in_eu_japan_cooperation.pdf.

Il n'en reste pas moins que la tradition japonaise de guidage administratif incarnée par le ministère du Commerce international et de l'Industrie (*Ministry of International Trade and Industry, MITI*), précurseur du METI, a laissé une forte empreinte sur la coopération entre secteurs public et privé. Cet héritage sert aujourd'hui directement la sécurité économique japonaise.

Le Japon, « pionnier » des législations relatives à la sécurité économique⁷⁸, est donc en avance sur l'Europe, et sans doute sur les États-Unis, sur plusieurs points. **Il dispose d'une stratégie économique intégrée avec une approche gouvernementale holistique**, une personnalité de rang ministériel au cabinet du Premier ministre et une nouvelle direction au sein du METI, ainsi qu'un Conseil pour la promotion de la sécurité économique, qui comprend des représentants du secteur privé. **Le pays cherche à briser les cloisonnements traditionnels et à créer des liens avec ses politiques de décarbonation de l'industrie.** La loi japonaise sur la protection de la sécurité économique (*Economic Security Protection Act, ESPA*), adoptée en mai 2022, vise à la fois les approvisionnements critiques, la protection des infrastructures critiques, les technologies sensibles et l'introduction d'un système de brevets secrets dans certains cas. Elle est également en avance en termes de sécurité pour la recherche sur le plan humain, avec des processus en place pour tous les centres de recherche, et un filtrage strict des étudiants et des chercheurs provenant de pays « problématiques ».

Ces évolutions sont facilitées par un revirement de l'opinion publique : 92 % des Japonais interrogés en octobre 2023 avaient une opinion négative de la Chine⁷⁹. **La résistance des universitaires au contrôle des échanges humains, par exemple, est donc faible.** Et la tradition de coopération entre l'industrie et le gouvernement est ressuscitée, avec ce

⁷⁹ Isabel Reynolds, « L'opinion publique japonaise à l'égard de la Chine est la plus négative depuis neuf ans [Japan Public Opinion Turns Most Negative on China in Nine Years] », Bloomberg, 11 octobre 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-11/japan-public-opinion-turns-most-negative-on-china-in-nine-years>.

qui semble être la confiance des principales entreprises dans le transfert d'informations technologiques clés aux autorités. La coopération en matière de sécurité est également encouragée par des subventions. Ces dernières caractéristiques seront plus difficiles à reproduire dans l'Union européenne, mais elles sont essentielles dans une approche globale de la sécurité économique.

L'ESPA et la Stratégie de sécurité nationale adoptée en décembre 2022 présentent de fortes similitudes avec le programme défensif de l'Europe⁸⁰. Au sein du G7, avec les États-Unis et l'Union européenne, le Japon soutient des mécanismes de coopération contre la coercition économique, bien qu'il n'envisage pas pour l'instant d'adopter sa propre législation. L'Union européenne a reconnu la convergence générale des points de vue et la maîtrise par le Japon d'informations technologiques clés lui permettant de peser dans les négociations internationales. Un premier accord de coopération visant à garantir la sécurité des câbles de communication sous-marins a ainsi été signé⁸¹. La première réunion d'un groupe de travail UE-Japon sur les chaînes d'approvisionnement et la sécurité économique vient également de se conclure. Le Japon dispose d'autant, et même plus, de mécanismes de consultation conjointe avec les États-Unis, son garant en matière de sécurité⁸². Mais si la politique commerciale des États-Unis devait subir des changements significatifs, pour le pire, l'entente entre l'Union européenne et le Japon serait importante pour atténuer leur impact.

⁸⁰ « Stratégie de sécurité nationale du Japon [National Security Strategy of Japan] », Ministère des Affaires étrangères du Japon, Décembre 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>.

⁸¹ « L'UE et le Japon renforcent leur coopération stratégique en ce qui concerne les questions numériques et les chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques », Commission européenne, 13 juillet 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/tp_23_3831.

⁸² « L'UE et le Japon réunissent un premier groupe de travail pour discuter de la sécurité économique et des chaînes d'approvisionnement [EU and Japan Hold First Working Group to Discuss Economic Security and Supply Chains] », Commission européenne, 30 janvier 2024, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-japan-hold-first-working-group-discuss-economic-security-and-supply-chains-2024-01-30_en.

6.6. S'ASSOCIER AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Il s'agit d'une pré-condition pour réussir toute stratégie de sécurité économique. Les informations sur les évolutions technologiques, sur les menaces et la coercition, sur les vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement, nécessitent la coopération du secteur privé. Mais il faut aller au-delà d'un accord sur les objectifs et fournir les renseignements nécessaires, souvent exclusifs et faisant l'objet d'une protection jalouse à l'égard des concurrents, qu'ils soient étrangers ou nationaux. De ce point de vue, **l'Union européenne part de loin, car sa vision de neutralité du marché induisait une séparation entre décisions publiques et intérêts privés.** Le Forum industriel nouvellement créé par la DG GROW n'épouse cependant plus cette vision, ce forum de discussion de haut niveau étant doté d'un mandat plus général.

Le système de consultation publique élargi – fortement mis en avant dans le paquet de janvier 2024 – ne comble pas cette lacune, précisément parce qu'il s'agit d'un processus de contributions ouvertes de la part des entreprises, des ONG et des citoyens. Il ne répond pas à la confidentialité dont les entreprises auraient besoin pour partager leurs informations avec un agent public de confiance. Des précédents existent dans les règles européennes. Par exemple, les plaintes des entreprises concernant des cas de dumping peuvent à présent être adressées à la Commission sans aucune divulgation publique. Mais la question des informations exclusives et des secrets commerciaux nécessite des canaux sécurisés renforcés. Comme c'est le cas pour les questions de sécurité nationale, **l'expertise technique et les retours des acteurs privés doivent être sollicités pour garantir la sécurité.** Plusieurs directions de la DG TRADE, qui a toujours été chargée des négociations commerciales sensibles et qui est désormais dotée de missions défensives, ont mis en place des mesures de sauvegarde.

La mise en place de garde-fous est beaucoup moins évidente lorsque les processus de coordination impliquent tout ou une partie des 27 États

membres et de leurs administrations. Comme c'est le cas pour les renseignements provenant de partenaires extérieurs de l'Union européenne, il est très peu probable que l'on fasse confiance à de telles structures, aussi satisfaisantes soient-elles pour les États membres désireux de garder la main sur le volant. Au fur et à mesure que la mise en œuvre évoluera d'une analyse des risques vers des mesures préventives, cette contradiction apparaîtra. Quelques-uns des plus grands États membres pourraient penser qu'ils disposent des mécanismes de sécurité adéquats. **Mais comme le maillon le plus faible de la chaîne est celui où se trouve les failles de sécurité, cela ne suffira pas dans un contexte européen.**

7 Le choix d'un plan d'action crédible et réaliste

Nous ne sommes pas les seules sociétés à arriver à ces conclusions sur les dilemmes de la sécurité économique. Mais d'autres ont souvent des avantages naturels ou artificiels qui nous font défaut.

Les États-Unis sont plus qu'autosuffisants dans leurs besoins énergétiques et ils bénéficient d'une monnaie à portée mondiale. Non seulement la Chine (sur)utilise son immense base de charbon, mais des décennies d'économies forcées et une économie dirigée renforcée lui permettent d'adopter une stratégie de long terme dans les secteurs où elle souhaite dominer la concurrence mondiale. Le Japon et la Corée du Sud, bien que s'appuyant encore sur un modèle traditionnel *top-down* en matière d'innovation et de politiques industrielles, ont des problèmes d'échelle et de ressources qui les rapprochent de l'Europe.

Les politiques économiques et sécuritaires ne peuvent plus être dissociées. Non seulement les risques se sont multipliés, mais les États-Unis et la Chine ont des politiques défensives et offensives qui sont imbriquées.

La mise en pratique de la sécurité économique est aussi une affaire de chiffres. Il faut des budgets et des ressources humaines qualifiées, et il est remarquable que les données à ce sujet soient presque totalement absentes des présentations de l'Union européenne ou des États membres.

7.1. LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

À quel échelon faut-il agir? La mise en commun d'informations et l'analyse des dossiers au niveau européen créent des mécanismes de décision plus faciles et plus rapides. L'Union européenne n'est pas une fédération. Dans la pratique, la collecte d'informations nécessite la coopération des États membres et de plusieurs niveaux administratifs. **Des progrès peuvent être réalisés en ce qui concerne les normes et les critères :** définition des risques (comme cela a été fait pour les technologies 5G), et adoption de critères communs pour les informations et catégories statistiques. Cependant, il est probable que tout cela reste, au mieux, une compétence partagée. Et la Commission a eu raison de proposer un mécanisme de consultation politique avec les États membres pour les cas épineux de contrôle des exportations.

D'une manière ou d'une autre, **il est nécessaire de mettre en place un dispositif institutionnel qui permette le partage d'informations confidentielles et prépare des évaluations conjointes prêtes pour discussion,** quel que soit le niveau auquel ces décisions sont prises. Les administrations ont souvent une tradition de communication informelle avec les entreprises, comme c'était particulièrement le cas au Japon. Mais aujourd'hui, ce sont souvent des secrets technologiques et commerciaux qui doivent être partagés. Le Japon prépare actuellement une législation visant à introduire un système d'habilitation, conçu pour garantir les échanges de confiance entre les entreprises et le gouvernement⁸³.

⁸³ Koya Jibiki, « Le Japon va élaborer une nouvelle habilitation pour préserver la sécurité économique [Japan to Craft New Clearance to Safeguard Economic Security] », *Asia Nikkei*, 3 février 2024, <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-to-craft-new-clearance-to-safeguard-economic-security>.

Des idées plus larges circulent en Europe. Elles incluent la création d'un **poste de commissaire à la sécurité économique**⁸⁴. Mais compte tenu de la concurrence pour les nouveaux commissaires (y compris pour la défense, comme l'a laissé entendre la présidente de la Commission⁸⁵), il est peu probable que cela se produise. On pourrait donc plutôt penser à une **structure de coopération formalisée entre les Directions Générales concernées**. Certains fonctionnaires européens ont en tête les structures centralisées au plus haut niveau des États-Unis et du Japon : le *Bureau of Industry and Security* et le Conseil de sécurité nationale aux États-Unis, la nouvelle direction de la sécurité économique du METI et le Conseil pour la promotion de la sécurité économique au Japon. Un guichet unique pour les institutions européennes pourrait ainsi être créé, mais cela ne résout pas en soi la question de la coordination avec les États membres⁸⁶. Une autre proposition consiste à créer un **comité européen de sécurité économique** composé des commissaires concernés et d'un nombre limité de représentants nommés par les États membres⁸⁷. Une autre proposition encore est celle d'un **comité spécialisé dans l'évaluation des risques technologiques**.

Cela soulève la question des effectifs dont de telles structures pourraient disposer, ainsi que des pouvoirs nécessaires pour obtenir coopération et confidentialité. Quelle que soit la structure, elle devrait avoir

⁸⁴ Tobias Gehrke, « Un créateur, pas un preneur d'ordre : pourquoi l'Europe a besoin d'un mécanisme de sécurité économique [A Maker, Not a Taker: Why Europe Needs an Economic Security Mechanism] », *European Council on Foreign Relations*, 9 novembre 2023, <https://ecfr.eu/article/a-maker-not-a-taker-why-europe-needs-an-economic-security-mechanism/>.

⁸⁵ Antoaneta Roussi, Joshua Posaner et Jan Cienski, « Von der Leyen envisage de créer un nouveau poste de commissaire à la défense [Von Der Leyen Plans New Defense Commissioner Post] », *Politico*, 17 février 2024, <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-plans-new-defense-commissioner-post/>.

⁸⁶ Federico Steinberg et Guntram B. Wolff, « Faire face à l'(in-)sécurité économique de l'Europe [Dealing With Europe's Economic (In-)Security] », *Global Policy*, 13 novembre 2023, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13303>.

⁸⁷ Ole Spillner et Guntram Wolf, « Le "de-risking" chinois – De la déclaration politique aux actions des entreprises, il y a un long chemin à parcourir [China "De-risking" – A Long Way from Political Statements to Corporate Action] », *German Council on Foreign Relations*, Juin 2023, https://dgap.org/system/files/article_pdfs/dgap-policy%20brief-2023-15-en-AG%20Zeitenwende-GW.pdf.

une composante centralisée, avec des analystes travaillant sur les risques, des décideurs politiques préparant les décisions politiques, des flux d'informations provenant des Directions Générales, des États membres et des agences de renseignement, en laissant de côté peut-être le renseignement militaire en tant que tel.

La **création d'une structure et d'un processus faisant appel à la coopération des entreprises privées** est tout aussi décisive. Au niveau politique, les représentants de secteurs ou d'industries devraient être intégrés dans les consultations régulières. Mais c'est au niveau des entreprises que se trouvent les informations sensibles. Les entreprises comparent les coûts et les bénéfices, et il est donc nécessaire de les encourager dans le processus de coopération dès le début, au lieu de se contenter de promulguer des lois. Des tensions persisteront dans certains cas car **les intérêts commerciaux de court terme ne correspondent pas nécessairement aux besoins publics à long terme**. Pourtant, les entreprises sont souvent les premières victimes des atteintes à la sécurité économique et elles devraient donc de plus en plus considérer les risques à long terme de la perte d'une avance technologique ou de la création de dépendances déraisonnables en matière d'approvisionnement.

7.2. LES MESURES DÉFENSIVES

Où placer le curseur de la sécurité économique ? Comme nous l'avons vu, il s'agit d'un concept très vague, en particulier pour une Union européenne qui n'a pas de compétence déléguée en matière de sécurité nationale. L'innovation et les industries de défense dépendent de nombreux intrants, du carburant à l'innovation civile, en passant par les matériaux critiques. À titre d'exemple, chaque avion de combat américain F-35 nécessite 417 kilogrammes de terres rares⁸⁸. À l'autre extrémité

⁸⁸ Doug Irving, « Il est temps de prévenir les pénuries de matériaux critiques [The Time to Prevent Shortfalls in Critical Materials Is Now] », *The RAND Blog*, 20 mars 2023, <https://www.rand.org/pubs/articles/2023/the-time-to-prevent-shortfalls-in-critical-materials.html>.

du spectre, la sécurité économique s'étend au champ concurrentiel, qu'il s'agisse d'innovation et de politiques industrielles ou même de notions plus larges d'autosuffisance et de leadership sur le marché.

Sur ce front extérieur de la sécurité économique, ce qui ressort à plusieurs reprises, c'est que les moyens doivent déterminer les fins. **Il est inutile de trop élargir le concept si les ressources disponibles pour les enquêtes ou les contrôles ne sont pas disponibles** – une réalité répétée maintes fois dans les débats sur la sécurité économique de part et d'autre de l'Atlantique. En ce sens, la querelle politique européenne sur les compétences respectives de la Commission et des États membres est contre-productive, puisqu'elle conduit la Commission à faire des propositions d'enquête et de réglementation sans solliciter en même temps les budgets et ressources humaines nécessaires.

Les désaccords globaux sur le budget européen jouent évidemment un rôle, et certains États membres peuvent être tentés, par facilité, d'approuver des propositions sans que ne soient disponibles les moyens de les mettre en œuvre. Les principaux efforts doivent porter sur les ressources humaines qualifiées (qui ont besoin de temps pour être formées), sur la suppression des silos au sein de la Commission et sur l'accord des États membres concernant le partage d'informations et de normes communes. **Une sécurité économique défensive est coûteuse, mais moins qu'une politique industrielle positive**, qui nécessite des dépenses vertigineuses pour l'innovation et des économies d'échelle pour parvenir à une production compétitive.

Nous pensons donc que **les politiques défensives**, telles que décrites ci-dessus, **comprenant autant de coopération que possible avec des partenaires extra-européens, sont une priorité réaliste et réalisable**, dès lors que les politiques industrielles prennent plus de temps à se concrétiser. Il n'est pas réaliste de refuser ou de retarder les options défensives tout en mettant l'accent sur les politiques industrielles et la souveraineté économique. Cette dernière ne peut réussir sans la première

condition, atteignable plus tôt et à moindre coût. Sauf sur le plan politique, où la crainte de céder des compétences à la Commission ou de se soumettre aux priorités américaines demeure en arrière-plan.

Nous devons également reconsidérer la question de l'économie durable. À l'heure actuelle, son problème essentiel est celui des coûts. **Les ambitions de l'Europe en matière de transition écologique, son besoin d'innovations de rattrapage alors que certains concurrents sont déjà matures, se heurtent à la barrière des coûts.** Le « prix chinois », aidé par des subventions massives, peut-être aussi par la taille du marché chinois lui-même et par une planification à long terme, est un facteur de dissuasion énorme. En réponse, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européen montre la voie en ajoutant une exigence de décarbonation aux coûts de production de nos partenaires commerciaux. Le Japon, leader sur de nombreux pans du développement durable, promeut des critères de développement durable, allant de la décarbonation aux préoccupations liées au travail forcé ou à d'autres questions éthiques. Il espère ainsi modifier les règles du commerce dans un sens qu'il souhaite compatible avec l'OMC. L'Union européenne incarne un positionnement similaire dans ses accords de libre-échange dits de « nouvelle génération ». Cela pourrait quelque peu égaliser les règles du jeu avec les producteurs produisant à bas coût, tout en garantissant la pérennité d'un marché global.

Les critères de développement durable pourraient notamment s'appliquer aux subventions à la demande⁸⁹. C'est ce que propose une nouvelle politique française qui réserve les subventions à l'achat de véhicules électriques aux producteurs respectant des critères de développement durable. Les obligations de recyclage pourraient également être intégrées, et la collecte est plus facile sur les marchés importants et matures.

⁸⁹ « Prime à la conversion, bonus écologique : toutes les aides en faveur de l'acquisition de véhicules propres », Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 29 février 2024, <https://www.ecologie.gouv.fr/prime-conversion-bonus-ecologique-toutes-aides-en-faveur-lacquisition-vehicules-propres>.

Il ne s'agit toutefois pas d'une solution miracle. Elle sera contestée devant l'OMC, même si les politiques ne sont pas ciblées. **Les pays ayant des politiques industrielles cohérentes, comme la Chine, pourraient facilement segmenter leur production, avec des réseaux de production spécifiques répondant à ces critères, sans conséquence tangible sur la production destinée aux ventes intérieures ou aux pays tiers.** Et surtout, les surcoûts pour nos producteurs comme pour nos concurrents seront nécessairement répercutés sur les consommateurs.

7.3. LES MESURES OFFENSIVES

Au fur et à mesure que nous nous rapprochons des aspects offensifs de la sécurité économique, l'échelle des problèmes change et ceux-ci se heurtent à des obstacles bien connus. **Choisir les heureux élus a toujours été un exercice périlleux.** Le processus américain actuel est complexe et comporte plusieurs étapes, des objectifs de recherche jusqu'aux premiers stades de développement, avec un mélange de fonds publics et privés au stade de la recherche, et une mise en concurrence plus ouverte pour la phase ultérieure de développement. Malgré cela, ce processus présente des lacunes. L'industrie des panneaux solaires est, par exemple, de plus en plus dominée aux États-Unis par des investisseurs chinois⁹⁰.

En réalité, la politique industrielle américaine a toujours été inclusive, car l'innovation à l'américaine repose beaucoup sur les talents et les investissements étrangers – 300 ans plus tard, **les États-Unis sont toujours une économie en voie de développement. Ce n'est pas le cas de l'Union européenne, avec son budget limité, les coûts grandissants d'un État-providence, une population vieillissante et des objectifs parallèles comme celui de la transition écologique. La Chine mobilise et**

⁹⁰ Phred Dvorak, « L'Amérique voulait une industrie solaire locale. La Chine en construit beaucoup [America Wanted a Homegrown Solar Industry. China is Building a Lot] », *The Wall Street Journal*, 6 février 2024, <https://www.wsj.com/business/america-wanted-a-homegrown-solar-industry-china-is-building-a-lot-of-it-a782f959>.

répartit l'épargne comme elle le souhaite, quel que soit le niveau de ses dettes publique et intérieure. Comme un tourniquet d'arrosage automatique, elle gaspille les fonds, y compris avec un niveau extraordinaire de duplication et de surproduction. Mais les projets spécifiques sont toujours menés à bien, quel qu'en soit le coût. Tant que cette situation perdurera, l'Europe ne pourra rivaliser seule avec les États-Unis ou la Chine, même si elle progresse dans le financement par capital-risque et, là aussi, dans quelques projets spécifiques.

Toute politique de sécurité économique sur le volet offensif – qu'il s'agisse de la diversification des sources de matériaux, des sources d'énergie ou des fournisseurs – **doit mettre en balance les risques évitables et les coûts induits au moyen de ces politiques.** De la même manière, toute politique industrielle impliquant une production innovante à grande échelle nécessitera un financement qui, dans de nombreux cas, est aussi nécessaire pour atteindre d'autres objectifs. Qu'il s'agisse d'objectifs socialement souhaitables en matière de dépenses publiques, de défense, de verdissement, ou d'investissements privés plus rentables, ils feront l'objet d'une concurrence politique. Les coûts réels des politiques agricoles durables et des exigences en matière d'émissions et de verdissement apparaissent au grand jour.

Certes, l'État est de retour dans le développement économique, après des décennies de repli en faveur des lois du marché. Mais l'État avait-il jamais reculé en Europe – et en particulier en France, championne du monde des dépenses publiques ? Nous sommes actuellement obsédés par le succès apparent des politiques industrielles de la Chine, qui reposent par répercussion sur l'inondation mondiale de ses exportations. Mais **serions-nous prêts à réduire d'autres domaines de dépenses publiques pour nous aligner sur l'économie dirigée de la Chine ?**

Donner la priorité à la sécurité économique implique donc des choix difficiles. L'Union européenne (et le politique) reposant souvent sur le pouvoir de la parole, les nouvelles priorités ne cessent de s'additionner, tandis que

toute suppression fait rarement l'objet d'une communication publique. Pourtant, **de même que nous avons assisté à un recul général face à une stratégie de découplage, certaines mesures de *de-risking* doivent être remises en question et évaluées à l'aune de d'autres priorités.** On dit souvent que la transition écologique converge avec la sécurité économique, mais c'est rarement le cas – sauf dans certains exemples merveilleux où l'innovation garantit une moindre dépendance à l'égard de sources d'énergie ou de matières premières en provenance de fournisseurs à risque. Les technologies de la transition verte à grande échelle dépendent aujourd'hui essentiellement de la Chine.

La sécurité économique sera également en concurrence avec les coûts d'une défense européenne renforcée. Il est vrai que la défense et l'armement dépendent de plus en plus des nouvelles technologies développées par le secteur civil. Les développements dans les technologies de l'information, les technologies quantiques et l'intelligence artificielle garantissent la compétitivité future, y compris dans le domaine de la défense. Mais **l'invasion de l'Ukraine démontre douloureusement que la production à l'échelle d'armes conventionnelles, y compris des chars, des munitions, des missiles et des drones, reste une priorité.** Enfin, les politiques d'innovation sont plus faciles à financer dans les sociétés où les dépenses publiques, en pourcentage du produit intérieur brut, sont plus limitées, que dans des sociétés européennes où de très importantes ressources publiques sont consacrées au soutien à l'État-providence, aux transferts de revenus et aux subventions au bénéfice des secteurs en difficulté.

7.4. UNE BOUSSOLE GÉOPOLITIQUE ET SÉCURITAIRE POUR DES OBJECTIFS RÉALISTES

Des choix douloureux nous attendent, qu'on veuille bien l'admettre ou non. **Dans le cadre de la sécurité économique, la surenchère peut s'avérer être l'ennemi de l'efficacité.** Il est nécessaire dès lors d'établir des priorités et de séquencer.

Notre meilleure option est encore de **coopérer autant que possible dans l'évaluation des risques et dans l'élaboration des mesures défensives avec des partenaires partageant les mêmes idées, et de diversifier nos productions au coût le plus bas possible.** Cela implique une grande ouverture et, à terme, des transferts de technologie et d'industries vers d'autres régions : soit vers des producteurs à bas coût au sein de l'Union européenne, ou dans son proche voisinage, soit vers des économies émergentes ou des pays en voie de développement disposant d'une ressource particulièrement indispensable. Compte tenu de la démographie de l'Europe, **cela implique également l'immigration de travailleurs très qualifiés.**

Il faut donc agir avec nuance, et parfois au cas par cas. Les choix doivent également tenir compte du risque que les règles, les normes et les restrictions appliquées à l'Europe seule laissent la voie libre à nos concurrents sur les marchés tiers. Pour l'éviter, il faudrait que nous soyons capables de répliquer ces règles au-delà d'une Europe qui ne représente plus que 15 % de l'économie mondiale⁹¹. **Cela nécessite la mise en œuvre de règles extraterritoriales. À défaut, nous pourrions obtenir quelques succès, mais il s'agira surtout de persuader au cas par cas.** En effet, aucun pays, à l'exception des candidats à l'adhésion, ne suit complètement la voie européenne. Cela plaide donc en faveur d'une mise en œuvre limitée de politiques positives en matière de sécurité économique. Les incitations doivent être pensées avant les contraintes, ce qui nécessite des ressources adéquates.

Diversifier les économies européennes à l'égard de tout monopole sur une ressource ou un secteur spécifique, en commençant par ceux de nos rivaux systémiques, est une idée plus que raisonnable. Mais ni l'Europe, ni personne d'autre ne dispose de tous les moyens nécessaires pour y parvenir. Tout comme le jeu des sanctions internationales commence

⁹¹ « Comptes nationaux et PIB », Eurostat Statistics Explained, Juin 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=National_accounts_and_GDP&action=satexp-seat&lang=fr.

à échouer lorsqu'il englobe trop de cibles, nous devons expérimenter et ne jamais oublier la vertu de l'ouverture. **Des politiques de financement, y compris à destination des partenaires moins développés qui détiennent d'importantes ressources naturelles sans avoir les moyens de les traiter, doivent être envisagées.** L'initiative *Resilient and Inclusive Supply-chain Enhancement* (RISE) de la Banque mondiale et du Japon⁹², à laquelle se sont joints l'Italie, la République de Corée, le Canada et le Royaume-Uni, en est un bon exemple.

Comme l'énergie, les matières premières ne sont pas que des matières premières dès lors qu'elles peuvent être transformées en armes. Alors que la plupart des entreprises s'inquiètent de l'impact des restrictions technologiques américaines potentielles à court terme, elles devraient également envisager une militarisation des matières premières ou des composants, avec de potentiels refus d'approvisionnement. **La seule boussole évidente est celle de la sécurité géopolitique.** Ne pas la respecter signifierait faire disparaître la liberté des choix futurs. Cette liberté a toujours été une condition *sine qua non* pour les individus dans le cadre démocratique. Mais elle l'est aussi pour les sociétés et les pays. Après la paix, cette liberté est devenue un argument majeur en faveur de la construction de l'Union européenne à grande échelle.

L'annonce d'une fin de la mondialisation, ou d'un découplage complet avec la deuxième économie mondiale qu'est la Chine, est grandement exagérée en-dehors d'une guerre ouverte. **Si nous voulons limiter en priorité le risque chinois, tout en continuant de multiplier nos objectifs**, aussi méritants soient-ils pris isolément, **nous risquons aussi de nous isoler des échanges mondiaux.** Et cet isolement conduit généralement à une impasse. Ce dont nous avons besoin, c'est de (re)gagner en influence dans nos échanges économiques et technologiques avec l'étranger, de donner la priorité aux domaines dans lesquels la sécurité économique peut être mise en œuvre, et d'amoindrir le degré de priorité des autres politiques lorsqu'elles l'entravent ou la retardent.

Les initiatives et travaux de la Commission sont des premiers pas modestes. La voie à suivre n'est pas de lui opposer des objectifs trop ambitieux, dépourvus de moyens de mise en œuvre, mais de construire la sécurité économique de l'Europe étape par étape. Après tout, cela a toujours été la méthode européenne, avec une différence majeure : depuis les années 1950, l'horizon de temps s'est réduit.

L'auteur a bénéficié d'éclairages recueillis lors de réunions avec les cabinets de la présidente de la Commission européenne et du vice-président exécutif chargé d'une économie au service des personnes, le secrétariat général de la Commission européenne, la Direction Générale du commerce de la Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure, la direction de la diplomatie économique du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, le ministère français de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministère japonais de l'Économie, du commerce et de l'industrie (METI), en particulier la *Japan External Trade Organization* (JETRO) avec laquelle l'Institut Montaigne mène un dialogue annuel, et l'Organisation pour le développement des énergies nouvelles et des technologies industrielles (NEDO), des représentants des ambassades des Pays-Bas et de Suède en France, ainsi que divers représentants du secteur privé et des syndicats patronaux.

Il va sans dire que les opinions exprimées dans cette note d'action n'engagent que l'auteur.

L'auteur tient également à exprimer sa gratitude à **Pierre Pinhas**, chargé de projets au sein du programme Asie, pour son soutien constant tout au long des phases de recherche et de rédaction de cette note. Il remercie également **Marie-Pierre de Bailliencourt**, directrice générale de l'Institut Montaigne, **Mathieu Duchâtel**, directeur des études internationales, **Joseph Dellatte**, Expert Résident – Climat, énergie et environnement, **Claire Lemoine**, responsable de projets au sein du programme Asie, et **Ange Vaucher**, assistant chargé de projets au sein du programme Asie pour leurs commentaires et conseils, ainsi que les membres de l'Institut Montaigne qui ont permis la publication de cette note d'action.

ABB France	D'Angelin & Co.Ltd	Kyndryl	France
AbbVie	Dassault Systèmes	La Banque Postale	Rokos Capital
Accenture	Deloitte	La Compagnie	Management
Accuracy	De Pardiou Brocas	Fruitière	Rothschild & Co
Adeo	Maffei	Lenovo ISG	RTE
ADIT	ECL Group	Linedata Services	Safran
Air Liquide	Edenred	Lloyds Europe	Sanofi
Airbus	EDF	L'Oréal	SAP France
Allen & Overy	EDHEC Business	LVMH - Moët-Hennessy	Schneider Electric
Allianz	School	- Louis Vuitton	ServiceNow
Amazon	Ekimetrics France	M.Charraire	Servier
Amber Capital	Engie	MACSF	SGS
Amundi	EQT	Mazars	SIER Constructeur
Antidox	ESL & Network	Média-Participations	SNCF
Antin Infrastructure	Ethique &	Mediobanca	SNCF Réseau
Partners	Développement	Mercer	Sodexo
ArchiMed	Eurogroup Consulting	Meridiam	SPVIE
Ardian	FGS Global Europe	Microsoft France	SUEZ
Arqus	Getlink	Mitsubishi France	Tecnet Participations
AstraZeneca	Gide Loyrette Nouel	S.A.S	SARL
August Debouzy	Google	Moelis & Company	Teneo
AXA	Groupama	Moody's France	The Boston Consulting
Bain & Company	Groupe Bel	Morgan Stanley	Group
France	Groupe M6	Natixis	Tilder
Baker & McKenzie	Groupe Orange	Natural Grass	Tofane
BearingPoint	Hameur et Cie	Naval Group	TotalEnergies
Bessé	Henner	Nestlé	Unicancer
BNP Paribas	Hitachi Energy France	OCIRP	Veolia
Bolloré	Howden France	ODDO BHF	Verlingue
Bouygues	HSBC Continental	Oliver Wyman	VINCI
Bristol Myers Squibb	Europe	Ondra Partners	Vivendi
Brousse Vergez	IBM France	Onet	Wakam
Brunswick	IFPASS	Optigestion	Wavestone
Capgemini	Incyte Biosciences	Orano	Wendel
Capital Group	France	PAI Partners	White & Case
CAREIT	Inkarn	Pelham Media	Willis Towers Watson
Carrefour	Institut Mérieux	Pergamon	France
Casino	International SOS	Polytane	Zurich
Chubb	Interparfums	Prodware	
CIS	Intuitive Surgical	Publicis	
Cisco Systems France	Ionis Education Group	PwC France & Maghreb	
Clariane	iQo	Raise	
Clifford Chance	ISRP	RATP	
CNP Assurances	Jeantet Associés	RELX Group	
Cohen Amir-Aslani	Jolt Capital	Renault	
Compagnie Plastic	Katalyse	Ricol Lasteyrie	
Omnium	Kea & Partners	Rivolier	
Conseil supérieur du notariat	Kearney	Roche	
	KPMG S.A.	Roche Diagnostics	


 Institut Montaigne
 59 rue La Boétie, 75008 Paris
 Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
 Dépôt légal : mars 2024
 ISSN : 1771-6756

Ne pas tergiverser : première préconisation pour la sécurité économique européenne. L'invasion de l'Ukraine, l'acquisition de technologies sensibles et de positions dominantes par la Chine, avec ses menaces de coercition économique, sont autant de menaces pour la sécurité européenne. La fusion civilo-militaire, et le rôle des technologies critiques relie la sécurité économique à la défense. L'Europe est aussi confrontée à la capacité d'investissement et aux pratiques extraterritoriales américaines, et à leurs équivalents chinois.

La Commission a déjà introduit des mesures défensives, et conçu une stratégie d'ensemble en juin 2023. Ses propositions de janvier 2024 sont prudentes et réalistes, avec des mesures défensives de « protection », ouvertes au « partenariat » avec les pays partageant nos règles du jeu. Le volet offensif de « promotion » de l'innovation et des politiques industrielles reste à part.

Identifier les risques dans les chaînes d'approvisionnement et les technologies critiques nécessite des informations difficiles à obtenir. Les États membres dont les entreprises pourraient subir les contrecoups de mesures défensives restent réservés. Certains « frugaux », dont l'Allemagne, critiquent une augmentation du budget européen. D'autres, comme la France, s'opposent à davantage de pouvoirs de décision pour les institutions européennes.

À partir d'entretiens avec des décideurs, cette note d'action de François Godement déchiffre les débats européens autour du *de-risking*, et dessine une voie réaliste pour coordonner l'action de l'UE et des États membres : procéder par étapes plutôt que choisir entre mesures défensives et offensives. La boîte à outils défensive requiert beaucoup plus de coordination et de mise en commun des moyens. En revanche, les politiques industrielles et d'innovation supposent un calendrier plus long et des ressources conséquentes. Un débat émerge donc avec des objectifs concurrents : transition écologique, défense, fonds structurels, protection sociale. Coopérer dans et à l'extérieur de l'UE devient quoiqu'il arrive inévitable afin de diversifier et d'innover.

10 €

ISSN : 1771-6756

NAC2403-01