

Levée de boucliers : comment les stratégies de sécurité économique de la Chine, l'Europe, le Japon et les États-Unis façonnent le monde



EUROPE DANS
LE MONDE

POLICY PAPER N°298
FÉVRIER 2024

#sécuritééconomique
#stratégies

© Freepik

• Résumé

Face à la montée des tensions géopolitiques et à l'augmentation des restrictions au commerce et à l'investissement, l'Union européenne s'est récemment dotée en juin 2023 d'une stratégie de sécurité économique. Nous la comparons ici avec celles de trois autres grands acteurs mondiaux - les États-Unis, la Chine et le Japon - pour mieux comprendre la spécificité de l'approche européenne et contribuer au débat qui façonne l'agenda européen de sécurité économique. L'analyse des motivations de chaque acteur et de l'évolution de leurs structures institutionnelles et des mesures de sécurité économique adoptées met en évidence différentes approches. Elle révèle également un effet d'émulation négative entre les grands acteurs avec une multiplication de mesures de sécurité économique qui pourraient tout aussi bien créer un risque de balkanisation des chaînes d'approvisionnement mondiales. Alors que les États-Unis et la Chine ont des traditions déjà bien établies d'utilisation de leur politique économique à des fins de politique étrangère, les enjeux de sécurité économique ne sont encore qu'une préoccupation récente au Japon et dans l'Union européenne (UE). Les États-Unis ont entrepris d'adapter les outils de la Guerre froide aux nouveaux défis. La Chine est passée d'une politique économique axée sur le développement à un agenda centré sur la sécurité, avec une préoccupation constante pour la sécurité du régime. Le Japon a été poussé par son différend territorial avec la Chine à se concentrer depuis 2010 sur la résilience de ses chaînes d'approvisionnement et plus récemment à prendre des initiatives d'institutionnalisation de la sécurité économique. L'UE, pour sa part, se distingue par ses contraintes institutionnelles *sui generis*, alors que la sécurité relève de la compétence des États membres. Mais elle doit se prémunir contre les turbulences

Elvire Fabry,
Chercheuse senior

Nicolas Köhler-Suzuki, Chercheur associé

Pascal Lamy,
Président émérite,
coordinateur du
réseau de think tanks
Jacques Delors (Paris,
Berlin, Bruxelles)

Marco Sibona,
Assistant de
recherche

*Les auteurs remercient
Arthur Leichthammer
et Sylvie Matelly de
leurs commentaires.
Toute erreur ne
relève que de la seule
responsabilité
des auteurs.*

mondiales en se dotant de ses propres instruments. L'adoption de la stratégie de sécurité économique est un pas dans la bonne direction, mais il n'est pas suffisant. Le manque de structures de gouvernance européenne de sécurité économique et d'une évaluation commune des risques, à Vingt-Sept, est un défaut institutionnel qui entrave le développement d'une réflexion de long terme, que l'on trouve plus facilement à Pékin et à Washington. L'Union doit mettre en place une infrastructure qui permette d'impliquer de manière étroite et dynamique les États membres et les entreprises – qui sont des acteurs clés pour la mise en œuvre d'une stratégie européenne de sécurité économique.

Nos recommandations visent à :

- créer un poste de Commissaire à la sécurité économique pour favoriser une bonne coordination des différentes directions générales au sein de la Commission et maintenir l'attention sur l'agenda européen de sécurité économique ;
- créer un nouveau format de Conseil de la sécurité économique au Conseil de l'UE pour inciter les États membres à développer leur propre gouvernance de sécurité économique à l'échelle nationale ;
- créer un Forum de la sécurité économique qui permette d'ajuster la méthodologie d'évaluation des risques en étroite coordination avec les États membres et les entreprises, et qui viserait à créer une Agence européenne de la sécurité économique, chargée de développer des instruments analytiques d'évaluation et de prospective.

Le document souligne également le rôle clé du Marché unique, qui est le principal atout de sécurité économique des Européens et qui devrait être considéré non seulement comme un espace de concurrence loyale, mais aussi de mutualisation des capacités. L'UE devrait aussi s'inspirer du concept japonais d'« indispensabilité stratégique » dans les technologies critiques en renforçant un leadership technologique de niche qui lui permette de se positionner comme un acteur incontournable des chaînes de valeur technologiques mondiales. Simultanément, l'Union devrait miser sur l'avantage comparatif qu'elle a développé avec ses accords commerciaux en renforçant ses efforts de partenariats.

• Introduction

L'accroissement des tensions géopolitiques commence à avoir un impact sur les flux du commerce international, les chaînes d'approvisionnement et les flux d'investissement¹. Cette fragmentation est aggravée par les progrès de la technologie numérique qui crée de nouveaux avantages et de nouvelles vulnérabilités. Ces changements structurels ont contribué à l'augmentation des **restrictions au commerce et à l'investissement**, qui sont autant une réponse des gouvernements à des différends économiques qu'**une partie intégrante d'une stratégie plus large de sécurité nationale**.

Cependant, dans un monde interconnecté, la mise en œuvre de telles mesures est une gageure. **L'économie mondiale repose sur un ensemble de réseau d'interdépendances par lequel les mesures prises par un pays se répercutent au-delà de**

1 Aiyar, Shekhar, Ilyina, Anna, and others (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. Staff Discussion Note SDN/2023/001. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>

ses frontières². Les mesures de sécurité économique ont donc des implications considérables, car elles peuvent perturber les systèmes de production et donner lieu à une escalade de mesures de rétorsion.

Le défi pour les décideurs politiques est de naviguer **entre ouverture et sécurité**. L'ouverture des marchés est depuis longtemps le moteur de la croissance économique et de l'innovation. Mais les pressions nationales et internationales visant à protéger des secteurs clés de l'économie de l'influence étrangère se sont considérablement accrues ces dernières années. Maintenir un équilibre entre ces deux priorités demande une compréhension nuancée de l'économie mondiale et des stratégies employées par les gouvernements pour défendre ce qu'ils perçoivent comme étant leurs intérêts nationaux.

Ce policy paper est une contribution au débat engagé sur l'agenda européen de sécurité économique. L'UE, qui est une des économies les plus ouvertes au monde, a commencé à réajuster sa forte intégration dans les flux mondiaux de commerce et d'investissement à un contexte international qui est devenu plus hostile avec notamment le dysfonctionnement politique des États-Unis, l'influence croissante de la Chine et la belligérance russe à ses frontières. Ces efforts ont notamment abouti à la Stratégie européenne de sécurité économique de juin 2023 et à un ensemble de propositions en janvier 2024 visant à mettre en œuvre cette stratégie.

Pour mieux comprendre l'évolution de l'approche européenne, **nous la comparons aux stratégies de sécurité économique de trois autres acteurs cruciaux : la Chine, les États-Unis et le Japon.** Nous analysons les motivations et les défis auxquels ces pays sont confrontés dans leur agenda de sécurité économique en proposant des mesures politiques qui pourraient également contribuer à renforcer le dispositif européen. En outre, nous nous intéressons à l'effet à long terme de l'accumulation de mesures de sécurité économique, avec un risque de fragmentation de l'économie mondiale et un impact potentiel sur la croissance économique et le développement, tout autant que sur la lutte contre les ennemis communs de l'humanité que sont le changement climatique ou les pandémies.

I • Qu'est-ce que la sécurité économique ?

Il est difficile en soi d'avoir une définition exhaustive de la sécurité économique. Le recul historique montre combien les changements relatifs de moyens économiques influencent les priorités de sécurité nationale³. Par ailleurs, **chaque pays a sa propre combinaison de groupes d'intérêt, stratégies commerciales et politiques étrangères qui déterminent un point de vue sur le potentiel et les limites de la diplomatie économique.** La sécurité économique est ainsi étroitement liée à la capacité qu'a un pays de décider de manière stratégique de s'intégrer ou de se retirer des relations économiques internationales pour protéger et promouvoir ses intérêts particuliers. En d'autres termes, la sécurité économique est une question de perspective.

Cette situation est exacerbée par le fait que dans chaque capitale, **différentes communautés épistémiques entretiennent des récits parfois contradictoires.** Les programmes de sécurité économique se situent à l'**intersection** d'au moins deux groupes de décideurs politiques : d'un côté, la **communauté de la politique de sécu-**

2 OCDE. (2023). *Deglobalisation? The reorganisation of global value chains in a changing world* (OECD Trade Policy papers). <https://www.oecd.org/publications/deglobalisation-the-reorganisation-of-global-value-chains-in-a-changing-world-b15b74fe-en.htm>

3 Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511664267>

rité, qui a tendance à voir le monde comme une compétition à somme nulle, et de l'autre, celle des **décideurs économiques** qui valorisent traditionnellement les effets à somme positive de la division internationale du travail. Les deux groupes ont des structures d'incitation internes distinctes et suivent des logiques différentes. Les deux groupes sont également influencés par la montée des mouvements populistes qui réclament une protection contre les risques réels ou perçus de la mondialisation.

Le débat sur la réduction des risques et le découplage vis-à-vis de la Chine illustre ce point. L'UE a préféré la terminologie du « de-risking », qui suggère une amélioration graduelle de la sécurité économique par la réduction des vulnérabilités tout en maintenant des relations ouvertes en matière de commerce et d'investissement. En revanche, aux États-Unis les discussions sur la sécurité économique ont été dominées par une rhétorique de découplage, qui implique une déconnexion des systèmes économiques, avec des sphères technologiques et manufacturières séparées de celles de la Chine. L'UE, dont le ratio du commerce par rapport au PIB est de 43 %, est beaucoup plus dépendante du commerce mondial que les États-Unis dont le ratio commerce par rapport au PIB n'est que de 26 %⁴. En outre, l'UE continue d'avoir une influence limitée sur les questions de sécurité nationale, alors qu'à Washington le complexe militaro-industriel est un acteur clé⁵.

Si les États-Unis ont récemment commencé à utiliser la terminologie européenne du « de-risking » pour décrire leur engagement avec la Chine, on peut encore s'interroger sur l'écart qui existe entre la rhétorique et la mise en oeuvre. De hauts fonctionnaires américains, tels que le Conseiller à la Sécurité Nationale Jake Sullivan et la Secrétaire au Trésor Janet Yellen, ont précisé que les États-Unis s'en tiennent à des mesures de sécurité économique calibrées ou selon la formule de Sullivan à « un petit jardin avec des grandes barrières » (*small yard with a high fence*)⁶. Cependant, les dernières initiatives prises à l'égard de l'économie chinoise ont provoqué d'importants dommages collatéraux. La Chine importe plus de semi-conducteurs que de pétrole, et seule une petite partie des semi-conducteurs est achetée par le gouvernement chinois, y compris pour un usage militaire et dans le secteur du renseignement⁷. Cela pourrait signifier que le « petit jardin » est un parc plutôt grand, et que l'intention déclarée des États-Unis d'assurer leur suprématie technologique va au-delà d'une approche calibrée pour les biens à double usage.

Il faut donc distinguer **les objectifs à court et à long terme des politiques de sécurité économique**⁸. Certaines mesures de sécurité économique ont un objectif de court terme, pour apporter une **réponse immédiate à une crise ou à une nouvelle menace**, comme l'approvisionnement en équipement médical en cas de pandémie

4 Commission Européenne (2021). *DG Trade Statistical Guide*. Les chiffres de l'UE excluent le commerce intra-UE.

5 Pemberton, M. (2022). *Six Stops on the National Security Tour: Rethinking Wartime Economies*. Routledge.

6 Yellen, J. L. (2023, avril 20). *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S. - China economic relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies*. U.S. Department of The Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425> ; Sullivan, J. (2023, avril 27). *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on renewing American economic leadership at the Brookings Institution*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution>

7 Hill, A. (2022, décembre 7). The great chip war – and the challenge for global diplomacy. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/7de40326-58a9-457b-a828-edf86031883e> ; Edgecliffe-Johnson, A. (2023, janvier 17). Companies race to work around choke points in world trade. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/a8ebdf55-1bdf-42da-90cd-73ceb960e60f> ; Yoon, J. (2022, décembre 23). A fake baby bump shows the limits of US chip sanctions on China. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/a59224da-e86d-4289-aa95-41e6b7a04c0d>

8 Cf. la typologie développée par M. Paulsen, (2024). *The past, present, and potential of economic security*. Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4604958>

ou en armes en cas de guerre. Il s'agit d'être réactif pour **assurer la résilience de la chaîne d'approvisionnement et atténuer les risques immédiats posés par la coercition économique ou les perturbations du marché**. Le défi consiste à **trouver un équilibre entre ces mesures de protection et le besoin immédiat que l'on a de maintenir la stabilité économique**. Il faut limiter les mesures qui interviennent dans le fonctionnement des échanges commerciaux et des investissements des entreprises pour éviter de perturber leurs activités.

Cela contraste avec les mesures de sécurité économique qui contribuent à la planification politique à long terme au plus haut niveau du gouvernement (ce que l'on appelle les « grandes stratégies »). Qu'une telle planification puisse ou non résister aux alternances politiques sur une longue période, ces mesures de sécurité économique peuvent au moins infléchir les dépendances. Ces mesures comprennent le **renforcement de la capacité d'innovation nationale, l'investissement dans des technologies critiques à double usage, la diversification des chaînes d'approvisionnement, l'amélioration des capacités de production nationales et l'établissement de partenariats stratégiques avec des pays tiers pour assurer l'accès au marché et l'approvisionnement en importations**. Elles visent à créer une base économique solide pour résister aux chocs extérieurs et promouvoir les intérêts géopolitiques. Contrairement à la logique à somme positive de l'intégration économique, **elles reposent plus étroitement sur une logique à somme nulle de la sécurité nationale**. Par conséquent, les mesures de sécurité économique à long terme dépendent du poids relatif d'un pays dans le système international, par exemple s'il s'agit d'une grande puissance, d'une puissance moyenne ou d'une puissance émergente.

Au cours des dernières décennies, le contexte géopolitique dans lequel les pays définissent leurs politiques de sécurité économique a également évolué de manière significative. À l'époque bipolaire de la Guerre froide, les externalités positives de l'intégration économique par l'adhésion au système de la « nation la plus favorisée » (NPF) du GATT étaient principalement internalisées parmi les alliés des États-Unis, mais également partagées avec les pays du « tiers monde » qui se trouvaient à la frontière entre les blocs de l'Ouest et de l'Est⁹. Au cours de la période unipolaire des années 1990 et 2000, à quelques exceptions près, le monde est devenu un marché de plus en plus intégré. Le principe directeur des États-Unis et de leurs alliés était que l'intégration économique faciliterait la paix entre les États et que l'augmentation des classes moyennes soutiendrait la transition vers la démocratie. Il faut noter que si l'intégration économique mondiale devait s'inverser au cours des prochaines décennies, le processus serait plus facile à gérer pour les pays qui disposent d'un vaste marché intérieur et d'un fort indice de complexité économique.

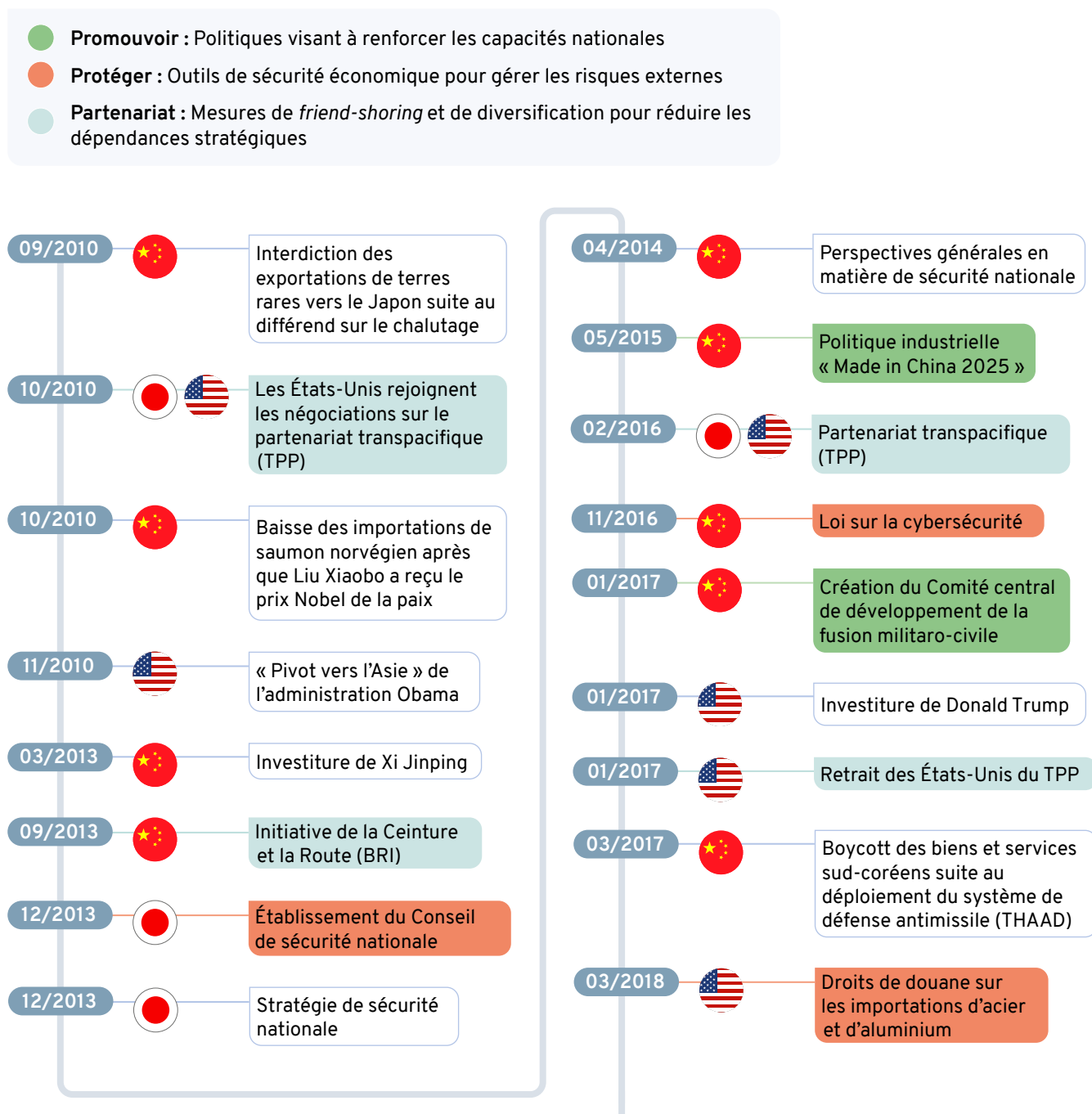
Ces **compromis entre l'intégration économique et la sécurité nationale** ont un impact sur la manière dont un pays définit sa stratégie de sécurité économique. La diversification des chaînes d'approvisionnement par le biais de mesures de relocalisation dans des pays considérés comme fiables (*friend-shoring*) ou sur le territoire national (*re-shoring*) augmente les coûts, car la dépendance à l'égard du fournisseur le plus rentable est réduite au profit d'alternatives considérées comme plus sûres mais aussi plus coûteuses. Si cette diversification peut s'avérer cruciale pour améliorer la sécurité économique, notamment dans certains secteurs critiques, elle entraîne une hausse des prix à la consommation et une baisse de la compétitivité des entreprises sur le marché mondial. À son tour, la baisse de la compétitivité et de la croissance à long terme se traduit également par une diminution de la puissance et de l'influence sur la scène mondiale.

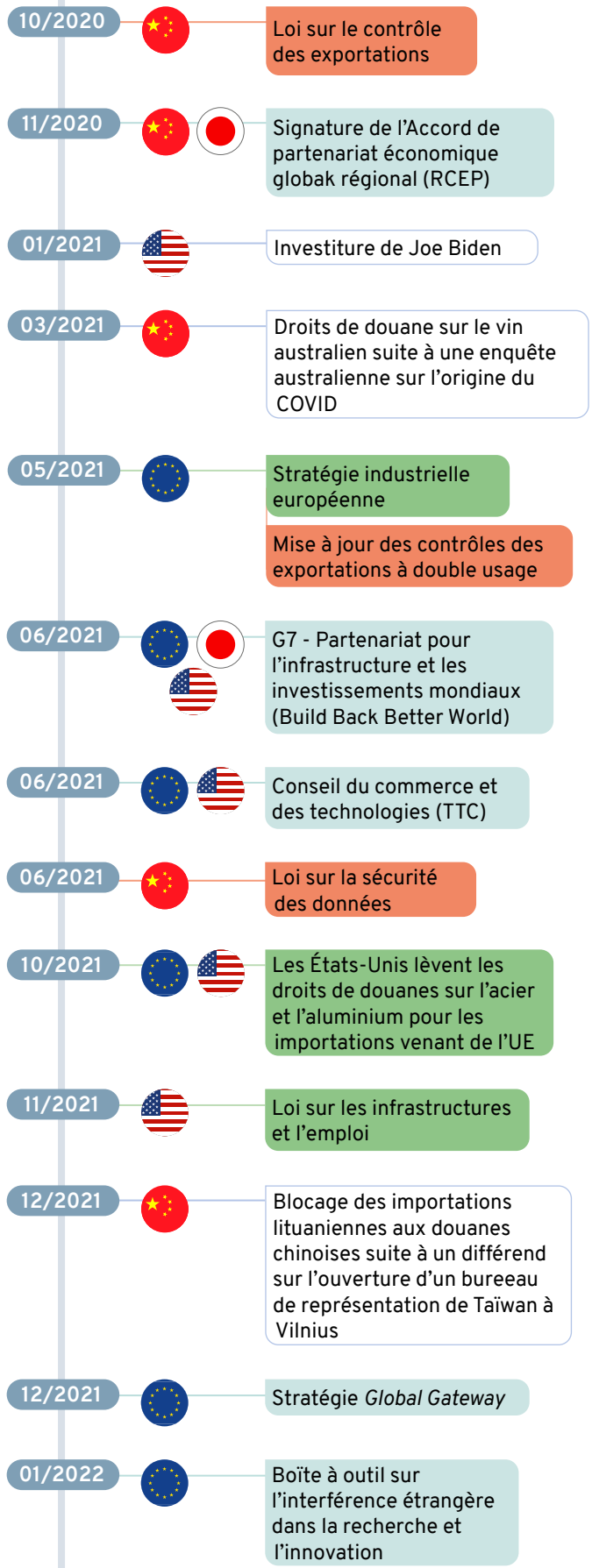
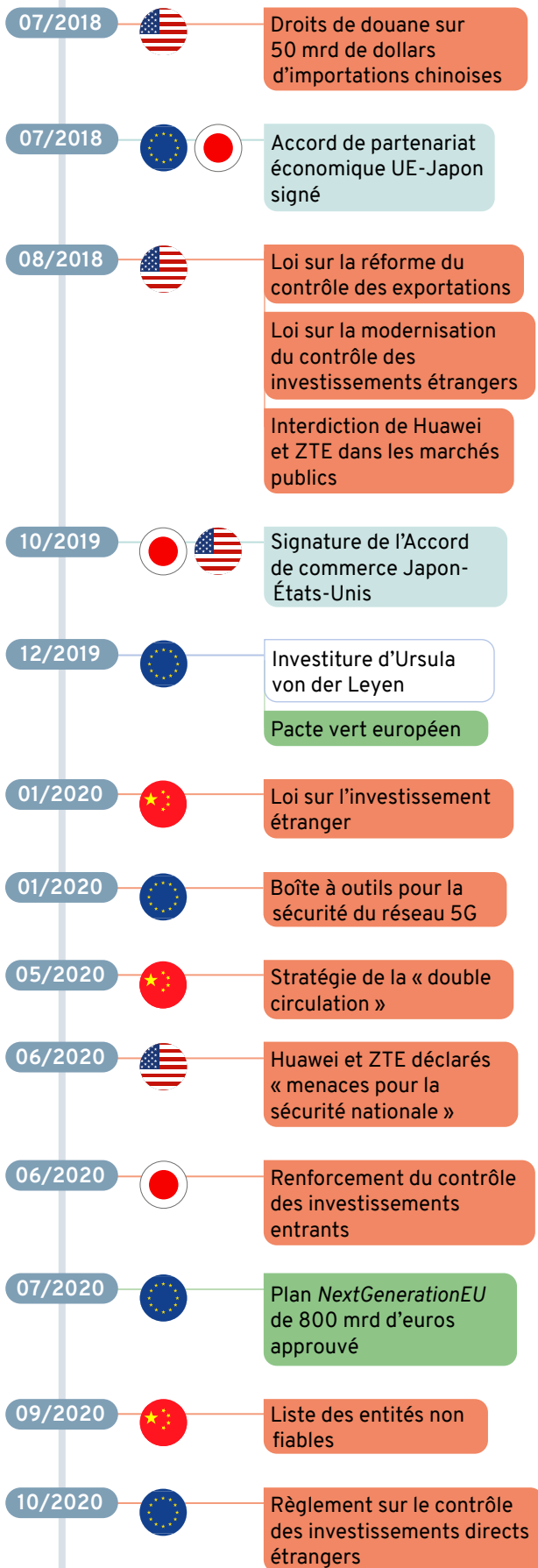
9 Gowa, J. (1995). *Allies, adversaries, and international trade*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691221342>

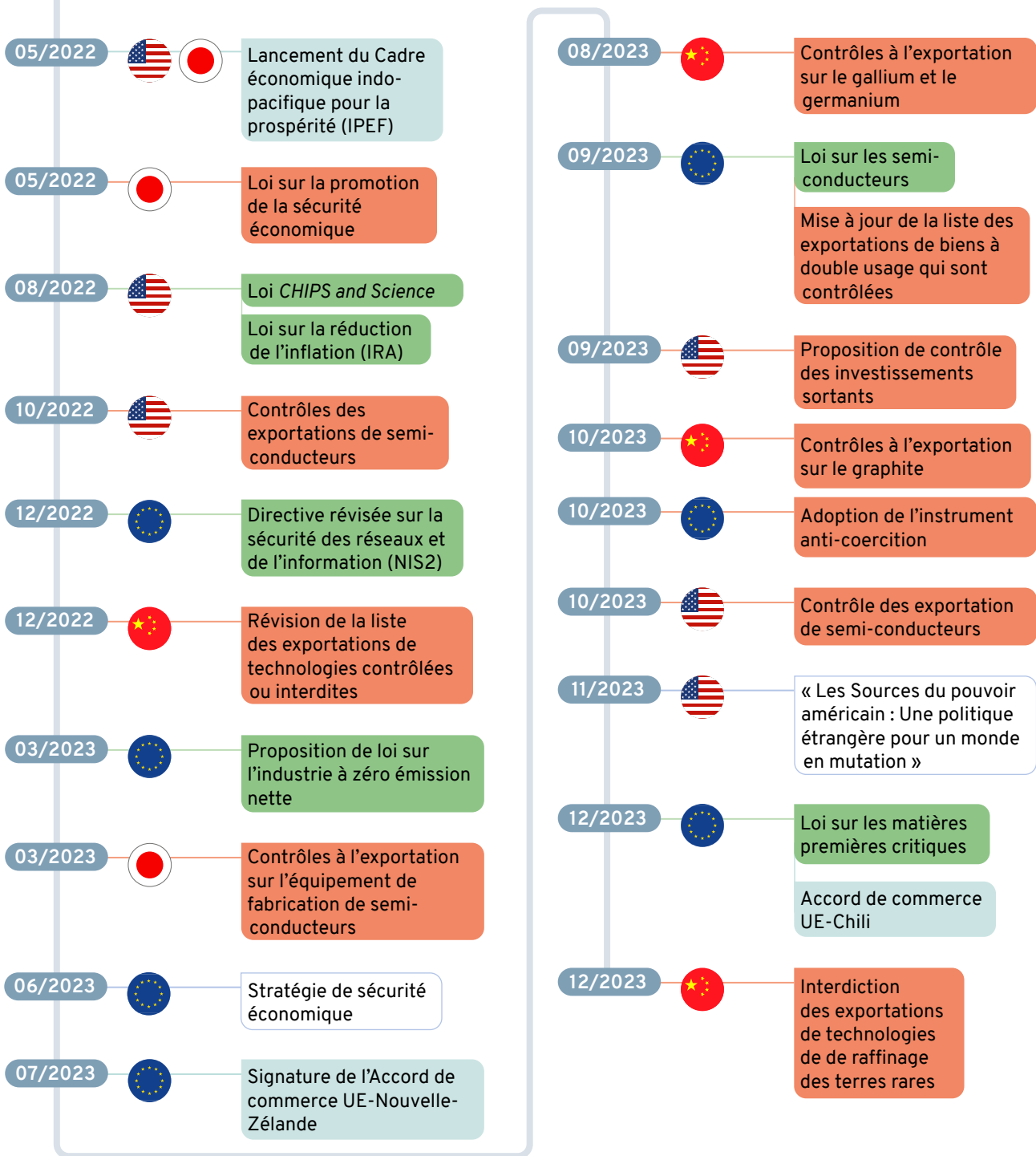
La sécurité économique n'est donc pas un concept monolithique. Sa définition varie en fonction de la taille de l'économie, des groupes d'intérêts nationaux et des intérêts stratégiques. Cette diversité d'objectifs montre qu'il faut encore une analyse plus fine. L'efficacité et l'impact des politiques de sécurité économique ne peuvent être pleinement évaluées qu'en examinant des mesures spécifiques dans un contexte donné.

La seconde partie examine les motivations et les initiatives des quatre grands acteurs étudiés. Au préalable, l'infographie présentée ci-dessous donne un aperçu des principaux développements qui ont eu lieu depuis 2010.

INFOGRAPHIE 1. L'évolution des principales mesures de sécurité économique







II • Analyses comparées.

I LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE AUX ÉTATS-UNIS : DE VIEUX OUTILS POUR UN NOUVEAU CHANTIER.

En **novembre 2017**, la stratégie de sécurité nationale de l'administration Trump mentionne que « *la sécurité économique fait partie de la sécurité nationale* ». Ce « *nouveau principe d'organisation de la politique stratégique* », comme l'a qualifié le Conseiller pour la politique commerciale de Trump, Peter Navarro, marque une évolution de la diplomatie économique américaine, qui a perduré sous l'administration Biden. Cependant, **la plupart des outils de sécurité économique utilisés**

aujourd'hui par les États-Unis étaient déjà en place depuis la Guerre froide et s'inscrivent donc dans une longue tradition de diplomatie économique. Le tristement célèbre article 232 du *Trade Expansion Act*, invoqué en 2018 pour imposer des droits de douane sur les importations d'acier et d'aluminium au nom de la sécurité nationale, date de 1962, et le *Trade Act* de 1974 contient également des dispositions relatives aux mesures de défense commerciale. Les réglementations relatives au contrôle des exportations et le Comité sur les investissements étrangers aux États-Unis (CFIUS) existent depuis les années 1970, certaines compétences étant dérivées du *Defense Production Act* de 1950 et d'un mécanisme occidental de coordination du contrôle des exportations vers les pays communistes établi en 1949¹⁰. Alors que l'administration Trump n'a fait que raviver des outils qui étaient restés en sommeil pendant la majeure partie de la période unipolaire des années 1990 et 2000, sa stratégie nationale a marqué aux États-Unis un tournant vers une nouvelle ère de gouvernance économique. Pour s'adapter au nouveau contexte stratégique, il faut croiser toutes les informations qui viennent des secteurs diplomatique, militaire et économique, et revitaliser la base industrielle américaine pour préserver l'avantage technologique alors que depuis la crise financière mondiale de 2008 la concurrence économique s'est encore accrue.

L'un des principaux objectifs de la stratégie nationale de Trump était de répondre à la politique commerciale de la Chine qu'il qualifie de « *puissance révisionniste* ». Alors que la Chine avait déjà commencé à faire l'objet d'une plus grande attention à Washington après le « pivot vers l'Asie » de Barack Obama en 2011, les États-Unis avaient maintenu une approche coopérative jusqu'à l'administration Trump. En octobre 2011, par exemple, la secrétaire d'État Hillary Clinton était encore disposée à discuter des exportations en Chine de produits américains de haute technologie¹¹ en échange de certaines réformes du marché chinois, alors qu'en 2018, le représentant américain au commerce (USTR) de Trump accusait ouvertement la Chine de « *voler notre technologie* » et déclarait qu'il fallait protéger l'innovation américaine¹². À partir de la présidence Trump, le **choc chinois est ainsi devenu le prisme d'interprétation de la nouvelle approche américaine de la sécurité économique** et a rapidement été partagé par l'ensemble du spectre politique¹³. En avril 2023, la secrétaire au Trésor Janet Yellen a rejeté toute tentative de découplage avec la Chine, soulignant que les initiatives américaines ne visaient pas à étouffer la croissance économique et l'innovation technologique chinoises et que les mesures resteraient ciblées¹⁴. On peut néanmoins légitimement s'interroger sur le décalage qu'il y a entre la rhétorique et l'impact réel des initiatives américaines en matière de sécurité économique. Enfin, en janvier 2023 la Chambre des Représentants a également créé, par un vote bipartisan de 365 voix contre 65, une **Commission sur le Parti communiste chinois (PCC)**¹⁵. L'ancien président de la Chambre des représentants, Kevin McCarthy, avait clairement indiqué que la Commission se pencherait sur des questions telles que le retour des emplois aux États-Unis, la protection de la propriété intellectuelle et un rapatriement des chaînes d'approvisionnement vers l'économie nationale. La Commission a ainsi adopté en décembre 2023 un rapport

10 Le Comité de coordination des contrôles multilatéraux à l'exportation (CoCom).

11 Clinton, H. (2023, February 11). America's Pacific Century and the Pivot to Asia. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

12 Politi, J. (2018, November 20). Trump's trade hawk prepares to swoop on Beijing. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/0cf1948c-ebba-11e8-89c8-d36339d835c0>

13 Par exemple, voir Foroohar, R. (2023, 2 novembre). Jennifer Harris: 'Everything costs something in foreign policy terms. There are no free lunches here either.' *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/f52fb843-e419-4cd9-8e2d-b7485c5cda7d>

14 Voir note 6.

15 146 démocrates ont voté pour. Zengerle, P. (2023, janvier 11). New U.S. House creates committee focused on competing with China. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/us/new-us-house-creates-committee-focused-competing-with-china-2023-01-10/>

contenant quelques 150 recommandations politiques qui définissent une stratégie de découplage¹⁶.

L'autre grande ligne directrice de la politique de sécurité économique des États-Unis est la **remise en cause du rôle de la mondialisation et du rôle du gouvernement américain dans l'économie, ainsi que des politiques néolibérales qui ont défini les trois dernières décennies**¹⁷. Cette inflexion s'est accentuée sous l'administration Biden en réponse aux crises sanitaire, industrielle, climatique et au choc chinois, mais, comme pour la politique américaine à l'égard de la Chine, elle trouve sa source dans l'administration Trump. En mars 2021, le Directeur du *National Economic Council*, Brian Deese, dénonçait la myopie du secteur privé et des acteurs publics sur les enjeux de production nationale en présentant une nouvelle politique industrielle américaine qui s'appuyait sur cinq piliers pour remettre la **sécurité, la durabilité et la résilience au centre de la politique économique américaine** : la résilience de la chaîne d'approvisionnement, des investissements publics ciblés, les marchés publics, la résilience climatique et l'équité devraient désormais permettre de créer un nouvel environnement économique pour faire face à la concurrence mondiale¹⁸. Ainsi, le Conseiller à la sécurité nationale Jake Sullivan affirmait que « la puissance sur la scène internationale viendra d'une économie nationale forte [...] qui [...] fonctionne pour tous les Américains et qui n'a pas de dépendances excessives »¹⁹. L'idée d'abattre les frontières entre la politique intérieure et la politique étrangère est mentionnée à plusieurs reprises²⁰. Une nouvelle politique industrielle nationale joue un rôle clé dans le renforcement de la sécurité nationale et économique des États-Unis²¹.

Le renforcement de l'industrie manufacturière nationale et la réduction des risques – tels qu'annoncés par Sullivan lui-même en avril 2023²² – sont donc les principaux axes de la stratégie de Biden en matière de sécurité économique. Trois grands textes législatifs ont été adoptés à cette fin : l'**Infrastructure Investment and Jobs Act** (novembre 2021), le **CHIPS and Science Act** (août 2022) et l'**Inflation Reduction Act** (août 2022). Plusieurs décrets portant sur les chaînes d'approvisionnement ont également été adoptés²³. Cependant, ces mesures ne sont pas non-discriminatoires (*country agnostic*), bien au contraire. En avril 2023, le Département américain de l'énergie a publié une règle interprétative²⁴ pour la définition de sociétés étrangères non-fiables (*foreign entity of concern* – FEOC) présentée pour la première fois dans l'**Infrastructure Investment and Jobs Act** et maintenue à la fois dans le **CHIPS and Science Act** (Sec. 10612) et dans l'IRA. Les FEOC sont donc les sociétés liées à la

16 *Reset, Prevent, Build: A Strategy to Win America's Economic Competition with the Chinese Communist Party*. (2023, décembre 12). Select Committee on the CCP. <https://selectcommitteeontheccp.house.gov/media/policy-recommendations/reset-prevent-build-strategy-win-americas-economic-competition-chinese>

17 Fazili, S., Flegal, J., Harris, J., Jones, J., Rahman, K. S., Wu, T., & Tucker, T. T. (2023). *Industrial Policy Synergies: Reflections from Biden Administration Alumni*. Roosevelt Institute. https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2023/04/RI_Industrial-Policy-Synergies-Reflections-from-Biden-Administration-Alumni_Report_202304.pdf

18 Deese, B. (2021, juin 23). *The Biden White House plan for a new US industrial policy*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/the-biden-white-house-plan-for-a-new-us-industrial-policy/>

19 Sullivan, J. (2023, novembre 28). The Sources of American Power: A Foreign Policy for a Changed World. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/sources-american-power-biden-jake-sullivan>

20 Par exemple, voir la stratégie de sécurité nationale de l'administration Biden (2022) et ibid.

21 Voir note 18.

22 « Small yard, high fence », voir note 6.

23 Weinstock, L. R. (2022). *Summary of Selected Biden Administration Actions on Supply Chains*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11927>

24 *Interpretation of Foreign Entity of Concern*. (2023). Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2023/12/04/2023-26479/interpretation-of-foreign-entity-of-concern>

République populaire de Chine, à la Fédération de Russie, à la Corée du Nord et à la République islamique d'Iran. Le 1er décembre, 2023, le Département américain du Trésor a précisé que l'éligibilité aux crédits d'impôt de l'IRA est restreinte à partir de 2024 pour les véhicules contenant des composants de batterie fabriqués ou assemblés par un FEOC et à partir de 2025 pour les véhicules contenant tout minéral critique extrait, traité ou recyclé par un FEOC²⁵.

Comme on l'a vu au cours de la dernière décennie, la politique américaine de **réduction des risques repose également sur le contrôle des exportations et des investissements** (tant à l'entrée qu'à la sortie). Le **contrôle des investissements est supervisé par le CFIUS, créé en 1975** à partir d'une délégation de compétences qui vient du *Defense Production Act* de 1950. Le CFIUS contrôle les investissements susceptibles d'entraîner la prise de contrôle d'entreprises américaines par des investissements étrangers dans les secteurs des technologies et infrastructures critiques ou des données personnelles sensibles, ainsi que de biens immobiliers situés à proximité de certaines infrastructures critiques. Depuis l'élargissement de ses compétences par le *Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRMA)* de 2018, le contrôle est également élargi aux prises de participation minoritaire²⁶. En août 2023, le président Biden a aussi publié un **décret contrôlant les investissements sortants dans certaines technologies critiques**²⁷ réalisées dans des pays non-fiables, une initiative sans précédent en matière de contrôle des investissements.

Le contrôle des exportations mis en place par Washington semblent viser à limiter le progrès technologique des pays rivaux, comme cela a été le cas dans le cadre du CoCom²⁸, bien que jusqu'à présent il n'y ait pas de mécanisme de coordination institutionnalisé comparable. Aujourd'hui, les États-Unis régissent les **contrôles des exportations** par le biais de la **loi de 1976 sur le contrôle des exportations d'armes (Arms Export Control Act - AECA)**, de la **loi de 1977 sur les pouvoirs économiques en cas d'urgence internationale (International Emergency Economic Powers Act - IEEPA)** et de la **loi de 2018 sur la réforme des contrôles des exportations (Export Controls Reform Act - ECRA)**. L'ECRA exige également la mise en place d'un processus interagences pour déterminer les nouveaux contrôles sur les technologies émergentes et les technologies d'avenir²⁹. En février 2024, le *National Science and Technology Council* a réactualisé la **liste des technologies critiques et émergentes qui compte 140 catégories**. Bien que cette liste ne soit ni contraignante ni un document stratégique, elle sert à cibler les efforts qui vise à renforcer le leadership technologique et à garantir la sécurité nationale³⁰. **Le Bureau of Industry and Secu-**

25 U.S. Department of the Treasury. (2023, décembre 1). *Treasury Releases Proposed Guidance to Continue U.S. Manufacturing Boom in Batteries and Clean Vehicles, Strengthen Energy Security* [Press release]. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1939>

26 Cimino-Isaacs, C. D., & Sutter, K. M. (2023). *The Committee on Foreign Investment in the United States*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10177> & Mulligan, S. P., & Linebaugh, C. D. (2023). *National Security Review Bodies (Part I) : Legal Context and Comparison*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB11034>

27 Semi-conducteurs et microélectronique, technologies de l'information quantique et intelligence artificielle.

28 Comité de coordination des contrôles multilatéraux à l'exportation (CoCom), mécanisme de coordination occidental appliquant des contrôles stratégiques à l'exportation de technologies vers des pays faisant partie du Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecon), une organisation économique (1949-1991) visant à coordonner les économies socialistes.

29 Kerr, P. K., & Casey, C. A. (2021). *The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46814>

30 Fast Track Action Subcommittee on Critical and Emerging Technologies & National Science and Technology Council. (2024). *Critical and Emerging Technologies List Update*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/02/Critical-and-Emerging-Technologies-List-2024-Update.pdf>

ity (BIS), créé en 1985 et dont l'autorité en matière d'application de la loi a été élargie par l'ECRA en 2018, est un acteur clé pour l'octroi des licences d'exportation des biens à double usage et l'application des contrôles à l'exportation de ces biens. Le BIS contribue à déterminer les technologies émergentes qui sont critiques pour la sécurité nationale des États-Unis et gère la liste de la *Entity List*, qui signale les personnes impliquées ou susceptibles d'être impliquées dans des activités contre la sécurité nationale des États-Unis et qui se voient refuser des licences d'exportation. Le BIS a donc été l'un des principaux acteurs qui a contribué à restreindre les exportations de technologies de Huawei à partir de 2019.

La cybersécurité et la résilience des infrastructures constituent une autre dimension essentielle de la sécurité économique des États-Unis. L'attention sur la protection des infrastructures critiques nationales s'est renforcée à partir de la fin des années 1990, avec les attentats du 11 septembre 2001 qui ont marqué un tournant décisif. Le *Department of Homeland Security* (DHS) est créé en réponse aux attentats avec notamment la mission de sécuriser le cyberspace et les infrastructures critiques, de préserver et de soutenir la prospérité et la sécurité économique des États-Unis, et de renforcer la capacité d'anticipation des chocs et de résilience³¹. La plupart des pouvoirs du DHS concernent trois domaines qui sont décisifs pour la sécurité économique : l'application de la loi, la gestion des urgences et la protection des infrastructures³². En 2018, l'Agence pour la cybersécurité et la sécurité des infrastructures a été créée au sein du DHS et en 2019, elle a identifié 56 fonctions critiques nationales (*National Critical Functions* - NCF), qui doivent servir de base à une approche de gestion des risques à l'échelle nationale. L'objectif est de pouvoir décomposer une NCF à plusieurs niveaux (jusqu'au composant) et d'adopter une perspective fonctionnelle pour analyser les infrastructures critiques. Ce cadre est à son tour intégré à un cadre de planification de la résilience des infrastructures (*Infrastructure Resilience Planning Framework* - IRPF), qui sert de guide aux collectivités à tous les niveaux pour « identifier les infrastructures critiques, évaluer les risques qui y sont liés et élaborer et mettre en œuvre des solutions de résilience »³³. L'IRPF vise à atteindre cet objectif sur la base de conseils ciblés et d'activités opérationnelles, allant de l'identification des infrastructures critiques et de l'évaluation des risques à la mise en œuvre et à l'évaluation.

Enfin, il y a les initiatives de politique commerciale qui permettent de renforcer les partenariats internationaux pour diversifier les fournisseurs et les marchés d'exportation. Sur ce point, la stratégie américaine diffère fortement de celle de l'UE, du Japon et de la Chine. Alors que ces derniers sont tous engagés dans de multiples partenariats internationaux par le biais d'accords commerciaux ou de projets d'infrastructure, l'approche américaine a été fortement marquée par les deux présidences Trump et Biden. D'une part, alors que les négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) ont été interrompues en novembre 2016, juste avant l'élection de Trump, sa conception du commerce comme un jeu à somme nulle a conduit au retrait des États-Unis du TPP³⁴, au remplacement de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)³⁵ par l'Accord

31 Mission | Homeland Security. U.S. Department of Homeland Security. <https://www.dhs.gov/mission>

32 Gerstein, D. M., & Ligor, D. C. (2023). *Economic Security and the U.S. Department of Homeland Security: Addressing a Changed World and Evolved Threat Landscape*. RAND. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA2210-1.html>

33 *Infrastructure Resilience Planning Framework*. (2024). Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. <https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/infrastructure-resilience-planning-framework-irpf>

34 Le Partenariat transpacifique, un accord commercial entre douze nations, dont les États-Unis, le Japon, le Mexique, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Viêt Nam, le Pérou, le Chili, la Malaisie, Singapour et Brunei.

35 Accord de libre-échange nord-américain, entré en vigueur en 1994.

États-Unis-Mexique-Canada (USMCA)³⁶ mais aussi à l'Accord commercial entre le Japon et les États-Unis et au Réseau *Blue Dot*³⁷, une initiative mondiale de développement des infrastructures lancée avec le Japon et l'Australie en 2019. D'autre part, **Biden a cherché à établir des partenariats multinationaux plus larges et à réduire les frictions avec les alliés.** En 2021, il a lancé le *G7 Build Back Better World*³⁸ et le Conseil du commerce et de la technologie (TTC) avec l'UE, qui a permis de suspendre temporairement les droits de douane de 2018 sur l'acier et l'aluminium. Puis, en 2022, le Cadre économique indo-pacifique (*Indo-Pacific Economic Framework - IPEF*) a été lancé dans le but de renforcer les partenariats dans la région indo-pacifique et de contrer l'influence de la Chine. Cependant, malgré les promesses d'investissements massifs et de vastes programmes de coopération, les partenariats internationaux de Biden n'ont pas encore donné les résultats escomptés, alors que le Congrès s'oppose à plus d'ouverture du marché américain. Ainsi, bien que l'administration Biden ait engagé plus d'efforts que l'administration Trump pour créer des partenaires, ces partenariats ne semblent pas une priorité de la stratégie de sécurité économique des États-Unis.

I LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE EN CHINE : UN FONDEMENT DE LA STABILITÉ DU RÉGIME

Depuis la fondation de la République populaire de Chine en 1949, la préservation du rôle central du Parti communiste chinois (PCC) dans le système de gouvernement a conduit à une approche très étendue de la sécurité nationale, la **sécurité économique étant la pierre angulaire de la sécurité du régime.** Le cadre réglementaire de la sécurité économique a été constamment modifié. Mais depuis son arrivée au pouvoir en 2012, Xi Jinping a fortement contribué à l'**institutionnalisation et à l'élargissement du champ d'application de la sécurité économique**, alors que la mondialisation venait à présenter certains risques. Depuis Deng Xiaoping, la stabilité du régime a été obtenue principalement par une politique économique axée sur le développement, mais il s'agissaient encore « d'ouvrir la fenêtre [aux technologies étrangères et à l'accès aux marchés mondiaux, aux intrants critiques] avec une moustiquaire [contre la concurrence excessive, la déstabilisation des flux d'investissement à court terme] »³⁹. Pour sa part, Xi a fait de la sécurité économique un « fondement » de la sécurité politique et nationale, comme le montre les documents de 2014⁴⁰ et 2022⁴¹. **Sa politique économique est de plus en plus guidée par des objectifs stratégiques liés à la sécurité nationale**, les objectifs de la politique industrielle étant plus importants que les objectifs socio-économiques⁴².

36 Accord États-Unis-Mexique-Canada, remplaçant l'ALENA et entré en vigueur en 2020.

37 *Blue Dot Network*. United States Department of State. <https://www.state.gov/blue-dot-network/>

38 Renommé en 2022 « Partenariat pour l'infrastructure et les investissements mondiaux ».

39 Rodrik, D. (2024, 15 février). « Chinamérique » : sortir de l'hypocrisie. *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/chinamerique-sortir-de-lhypocrisie-2076428>

40 « [T]he security of the people is the purpose, the security of politics is the bedrock, and the security of the economy is the cornerstone » in Tsuchiya, T. (2021). *China Strengthens Its Economic Security*. Japan Institute of International Affairs. <https://www.jiia.or.jp/en/column/2021/05/12-china-strengthens-its-economic-security.html>

41 « Political security as the bedrock (根本), economic security as the foundation (基础), military, scientific, technological, cultural and social security as the assurance (保障) ». Report at the 20th National Congress of the CCP (October 2022), tel que traduit dans Ghiretti, F. (2023). *Supply Chain Resilience: China's Search for Vertical Integration*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/china-trends-17-sailing-seas-economic-security.pdf#page=10>

42 Zenglein, M. J., & Gunter, J. (2023). *The Party Knows Best: Aligning Economic Actors with China's Strategic Goals*. MERICS. <https://merics.org/en/report/party-knows-best-aligning-economic-actors-chinas-strategic-goals>

Cependant, il y a une continuité entre ces périodes et l'« **impératif d'innovation** » de la Chine⁴³, qui avait auparavant pour objectif à court terme de rattraper le retard technologique et qui a maintenant pour objectif à long terme de développer de nouvelles technologies pour soutenir la croissance économique et la montée en puissance de la Chine. **L'évolution des politiques de sécurité économique peut donc être attribuée à l'évolution de l'« impératif d'innovation »**, et à la réaction américaine qu'elle a provoquée. Le développement technologique est un enjeu clé, car la plupart des mesures de sécurité économique de la Chine portent sur le contrôle des exportations ou des investissements technologiques. Aujourd'hui, la sécurité économique n'est pas seulement un concept développé en réaction, mais un concept proactif comme le montre le rôle qu'a pris la politique industrielle dans la politique économique chinoise. Avec une législation qui vise à protéger « la sécurité et les intérêts nationaux » et qui a des objectifs et un mandat très larges, **la version chinoise de sécurité économique pourrait être décrite**, en partant l'expression du conseiller américain à la sécurité nationale Jake Sullivan, comme un « **grand jardin avec des clôtures mobiles** ».

En avril 2014, la Commission centrale de sécurité nationale du PCC a présenté ses « perspectives générales de sécurité nationale » qui couvre onze domaines (politique, territoire, armée, économie, culture, société, science et technologie, information, écologie, nucléaire et ressources naturelles) et fournit une première définition très complète de la sécurité nationale chinoise. En mai 2015, le Conseil d'État chinois a appelé à renforcer le contrôle des investissements étrangers, et **en juillet 2015, la loi sur la sécurité nationale a appelé à une « compréhension globale de la sécurité nationale » et à la construction d'un « système de sécurité nationale (...) avec des caractéristiques chinoises** ». L'arrivée de Xi a donc contribué à construire un corpus législatif cohérent, structuré et complet pour la sécurité nationale et économique, entraînant une évolution rapide du cadre juridique et réglementaire par rapport à la période précédente, où les initiatives politiques étaient principalement perçues comme incohérentes et non coordonnées.

2015 a également été l'année de la publication de la stratégie industrielle « **Made in China 2025** », qui vise à **développer toutes les industries de haute technologie**⁴⁴, à accroître l'innovation locale et à réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers pour les composants et les matériaux de base. Ce plan a suscité de vives inquiétudes aux États-Unis, qui craignaient une perte importante de compétitivité et des percées technologiques chinoises. Cependant, la guerre commerciale menée par Trump en 2018 a incité la Chine à se concentrer davantage sur les technologies de base, la protection industrielle et la résilience de la chaîne d'approvisionnement. La référence du PCC à l'« **autosuffisance** » remonte à **la fin des années 1930**⁴⁵, mais Xi a donné la priorité à cet objectif avec sa **stratégie de double circulation en mai 2020**. Sa dimension interne implique (avec une augmentation de la consommation intérieure) une moindre dépendance à l'égard des marchés étrangers et une amélioration des chaînes d'approvisionnement chinoises. **La résilience accrue de la chaîne d'approvisionnement** est donc considérée comme un facteur essentiel de la sécurité économique au sens large, une réponse nécessaire aux restrictions croissantes à l'exportation imposées par les États-Unis, l'UE et le Japon⁴⁶, et doit être atteinte **par l'intégration verticale des industries nationales et la constitution**

⁴³ Kennedy, A., & Lim, D. J. (2018). The innovation imperative: technology and US-China rivalry in the twenty-first century. *International Affairs*, 94(3), 553–572. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy044>

⁴⁴ Automobile, télécommunications, robotique, IA, aérospatiale, biomédecine, etc.

⁴⁵ Long, Y. (2019). Self-reliance. In C. Sorace, I. Franceschini, & N. Loubere (Eds.), *Afterlives of Chinese Communism: Political Concepts from Mao to Xi* (pp. 231–236). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvk3gng9.40>

⁴⁶ Voir note 42.

de stocks stratégiques de matières premières essentielles. L'intégration verticale est obtenue soit par un processus *top-down* qui s'appuie sur le rôle des entreprises publiques dans l'économie, soit par une approche *bottom-up*, qui laissent les entreprises privées développer leur propre chaîne d'approvisionnement chinoise (par exemple, l'intégration verticale des chaînes d'approvisionnement du constructeur automobile BYD a permis d'atteindre 50% d'autosuffisance). En plus des stocks de matériaux stratégiques constitués par l'Etat depuis 2012 s'ajoutent depuis 2016 l'obligation pour les entreprises de constituer également des stocks. Mais certains chercheurs ont souligné l'impact négatif de cette stratégie sur la résilience des chaînes d'approvisionnement chinoises, car elle provoque une plus grande volatilité des prix en cas de crise⁴⁷. Il y a eu également **une consolidation du secteur du raffinage des terres rares par une série de fusions des principales entreprises en décembre 2021⁴⁸, et du secteur des batteries à semi-conducteurs, qui a officiellement commencé en janvier 2024 avec la création d'un consortium réunissant le gouvernement, le monde universitaire et l'industrie⁴⁹.** En janvier 2023, Xi Jinping a insisté sur le renforcement de la compétitivité et de la sécurité des chaînes d'approvisionnement, ainsi que le besoin d'accroître plus d'autonomie en matière de science et de technologie, pour réduire les dépendances étrangères et faire de la Chine un leader technologique mondial⁵⁰.

En ce qui concerne les investissements entrants et sortants, la Chine a adopté **en 2018 les mesures administratives relatives aux investissements sortants**, qui définissent des critères pour les investissements à l'étranger en fonction des régions et des industries sensibles. **En janvier 2020, elle a adopté la loi sur les investissements étrangers**, visant à remplacer les « trois lois sur les investissements étrangers » - adoptées sous l'ère Deng pour la première ouverture⁵¹ - et prévoyant un mécanisme d'examen des investissements directs étrangers (IDE) pour filtrer les investissements susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité nationale. **En décembre 2021, la liste négative actualisée pour l'accès aux investissements étrangers a été publiée, réduisant de 33 à 31 le nombre de secteurs où les IDE sont restreints ou interdits⁵².** Une deuxième liste s'appliquant uniquement aux investisseurs étrangers a également fait l'objet d'une ouverture partielle : **la liste négative pour l'accès aux investissements étrangers dans des zones pilotes de libre-échange, qui a réduit de 30 à 27 le nombre de secteurs où les IDE sont restreints ou interdits⁵³.** Dans les deux listes, les investissements ont été libéralisés pour la construction automobile

⁴⁷ Mancheri, N. A., Sprecher, B., Bailey, G., Ge, J., & Tukker, A. (2019). Effect of Chinese policies on rare earth supply chain resilience. *Resources, Conservation and Recycling*, 142, 101-112. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.11.017>

⁴⁸ Chang, F. K. (2022, mars 2). *China's Rare Earth Metals Consolidation and Market Power*. Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/article/2022/03/chinas-rare-earth-metals-consolidation-and-market-power/>

⁴⁹ Tabet, S. (2024, February 12). *CATL, BYD, others unite in China for solid-state battery breakthrough*. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Business/Technology/CATL-BYD-others-unite-in-China-for-solid-state-battery-breakthrough>

⁵⁰ Bureau politique du Comité central du PCC. (2023, 31 janvier). *Xi Jinping Emphasizes the Need to Accelerate the Construction of the New Development Pattern and Enhance the Security Initiative in Development During the Second Collective Study Session of the Politburo of the CCP Central Committee*. CSIS. <https://interpret.csis.org/translations/xi-jinping-emphasizes-the-need-to-accelerate-the-construction-of-the-new-development-pattern-and-enhance-the-security-initiative-in-development-during-the-second-collective-study-session-of-the-politb/>

⁵¹ Loi sur les coentreprises chinoises et étrangères (1979) ; loi sur les entreprises à capitaux étrangers (1987) ; loi sur les entreprises coopératives chinoises et étrangères (1988).

⁵² *China - Issued new Negative List for Foreign Direct Investment*. (2022, janvier 1). UNCTAD Investment Policy Hub. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/3792/issued-new-negative-list-for-foreign-direct-investment-and-2022-New-Rules-Negative-List-for-Access-of-Foreign-Investments-of-China>. (2022). Kneppelhout. <https://kneppelhout.com/news/2022-new-rules-negative-list-for-access-of-foreign-investments-of-china/>

⁵³ *China Free Trade Zones Negative List for Foreign Investment - English*. (2021, December 28). China Briefing. <https://www.china-briefing.com/news/china-free-trade-zones-negative-list-for-foreign-investment-english/>

et les installations terrestres de réception de diffusion de télévision par satellite⁵⁴, signalant une légère ouverture de l'industrie manufacturière chinoise. La seconde liste montre également une levée des restrictions dans le secteur de la location et des services aux entreprises⁵⁵.

En ce qui concerne les restrictions commerciales, la **loi sur le commerce extérieur** a défini en **1994** les politiques et le système de gouvernance des importation et exportation de biens et de technologies, ainsi que du commerce international des services⁵⁶. La Chine s'ouvrait lentement et se préparait à entrer dans l'OMC. La loi (encore libéralisée en 2004) comprenait des règles relatives à l'imposition de quotas d'importation/exportation et d'exigences en matière de licences⁵⁷. Ce n'est qu'en **décembre 2020** que la **loi sur le contrôle des exportations** a fourni un cadre complet pour le contrôle des exportations (et des ré-exportations) de technologies militaires et à double usage, avec une révision de la liste des technologies de 2001 qui avait déjà été révisée en 2008. Le champ d'application et les règles de la liste sont formulés de manière vague, ce qui laisse aux autorités chinoises une marge de manœuvre et une **ambiguïté stratégique**. La dernière révision de la liste (2023) a introduit de nouvelles restrictions sur les biotechnologies, les terres rares, l'énergie photovoltaïque et les véhicules autonomes, pour un total de 139 produits, dont 24 sont interdits à l'exportation et 115 soumis à des restrictions d'exportation. En réponse à la *Entity List* américaine, la Chine a établi en septembre 2020 sa propre liste, *Unreliable Entity List*, des entreprises non fiables, qui répertorie les entreprises étrangères qui ne peuvent pas bénéficier des exportations de technologies chinoises. Une **réglementation extraterritoriale** a également été ajoutée **contre les sanctions étrangères**. Après les Règles sur la lutte contre l'application extraterritoriale injustifiée des lois étrangères et d'autres mesures de janvier 2021, la Loi contre les sanctions étrangères de juin 2021 étend la couverture des sanctions et des mesures de rétorsion.

Un autre pilier de l'approche chinoise de la sécurité économique concerne les **flux de données et la cybersécurité**, y compris la **législation visant à atteindre la « souveraineté dans le cyberspace »**⁵⁸. La loi sur la cybersécurité exige la localisation des *Big Data* à l'intérieur du pays, et la loi sur la sécurité des données de septembre 2021 régit le transfert à l'étranger des données liées aux technologies dont l'exportation est contrôlée et qui affectent la sécurité nationale de la Chine. La **localisation des données** est particulièrement importante car elle est étroitement liée à l'enjeu de la concurrence technologique mentionnée précédemment et est donc considérée comme nécessaire pour maintenir l'avantage concurrentiel dans les technologies rendues possibles par le *Big Data*, comme l'intelligence artificielle⁵⁹, comme cela a déjà été certifié en 2015 par le Plan du Conseil d'État pour la promo-

⁵⁴ Ce secteur reste sur la liste négative pour l'accès au marché, ce qui implique que l'approbation réglementaire est obligatoire pour les investisseurs chinois et étrangers souhaitant investir dans ce secteur, voir Gigler, C. (2022, February 3). *New Negative Lists for Foreign Investment Access in China*. Rödl & Partner. <https://www.roedl.com/insights/negative-list-china-market-access-restriction-foreign-investment>

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Godement, F., Zhu, V., Duchatel, M., & Aguinier, P. (2021). *China's Selective Opening Up - The Case of Foreign Direct Investment*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/china-trends-11-chinas-selective-opening-case-foreign-direct-investment.pdf>

⁵⁷ Ghiretti, F. (2023). *From opportunity to risk: The changing economic security policies in Australia, China, the EU, Japan, South Korea, the UK and the US*. MERICS. <https://merics.org/sites/default/files/2023-02/merics-report-changing-economic-security-policies-2023.pdf>

⁵⁸ Loi sur la cybersécurité (2016) ; loi sur le renseignement national (2018) ; loi sur la sécurité des données (septembre 2021) ; loi sur la protection des informations personnelles (novembre 2021).

⁵⁹ Roberts, A., Moraes, H. C., & Ferguson, V. (2018, December 3). *Geoeconomics: the Chinese Strategy of Technological Advancement and Cybersecurity*. Lawfare. <https://www.lawfaremedia.org/article/geoeconomics-chinese-strategy-technological-advancement-and-cybersecurity>

tion du développement du *Big Data*⁶⁰. Ces efforts doivent également être interprétés dans la perspective d'un « impératif d'innovation » et comme un moyen de parvenir à une plus grande sécurité économique et à l'autosuffisance.

La Chine a également cherché à accroître ses partenariats internationaux par le biais d'initiatives en matière d'infrastructures et d'accords bilatéraux et commerciaux. En 2013, l'initiative « la Ceinture et la Route » a été lancée, au départ pour promouvoir une meilleure connexion physique entre l'Asie de l'Est et l'Europe par le biais d'investissements chinois dans les infrastructures et qui s'est ensuite étendue à l'Afrique, à l'Océanie et à l'Amérique latine. En 2014, la Chine a lancé avec ses partenaires des BRICS⁶¹ la Nouvelle banque de développement, créée comme une alternative plus inclusive à la Banque mondiale et au Fonds Monétaire International. Entre 2014 et 2023, la Chine a également signé des accords commerciaux bilatéraux dans trois directions principales : avec des partenaires régionaux géographiquement proches mais politiquement éloignés (Corée du Sud, Australie) ; avec des candidats à l'UE (Serbie, Géorgie) ; et avec des économies en développement (Maurice, Nicaragua, Équateur). En novembre 2020, la Chine a aussi signé le Partenariat économique global régional (RCEP), qui inclut 14 pays de l'Indo-Pacifique⁶². Il s'agit de l'accord représentant la plus grande part du commerce mondial de marchandises, du PIB mondial et de la population mondiale⁶³. En septembre 2021, la Chine s'est également portée candidate à l'Accord transpacifique (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* - CPTPP)⁶⁴. Enfin, il convient de mentionner les relations entre la Russie et la Chine, qui se sont renforcées au cours de la dernière décennie jusqu'à la déclaration d'« amitié sans limites » juste avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022⁶⁵.

Par ailleurs, dans le cadre de sa stratégie économique, au cours de la dernière décennie, la Chine a souvent imposé une **coercition économique** aux pays avec lesquels elle avait des désaccords, en essayant de les amener à adopter des positions plus conformes à ses intérêts. De la **restriction des exportations de terres rares vers le Japon** à la suite d'un différend sur les îles Senkaku (2010) au soutien du **boycott des biens et services sud-coréens par les consommateurs** après le déploiement de systèmes de défense antimissile américains dans le pays (2017), en passant par la **restriction des importations lituanienes** en Chine à la suite de la décision de la Lituanie d'ouvrir un bureau de représentation de Taiwan à Vilnius (2021). L'enquête antidumping lancée contre les importations de cognac français (2023) est également considérée comme une réponse coercitive ciblée contre le soutien présumé de la France à l'enquête de l'UE sur les véhicules électriques chinois⁶⁶.

60 Conseil d'Etat. (2015, 5 septembre). *Notice of the State Council on Issuing an Action Plan to Promote the Development of Big Data* [Press release]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm

61 Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

62 Y compris l'Australie, le Brunei Darussalam, le Cambodge, la Chine, le Japon, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, Singapour, la Corée du Sud, la Thaïlande et le Viêt Nam.

63 Cimino-Isaacs, C. D., Dolven, B., & Sutherland, M. D. (2022). *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11891>

64 Y compris l'Australie, le Brunei Darussalam, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, le Pérou, la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Viêt Nam.

65 Deng, C., Simmons, A. M., Gershkovich, E., & Mauldin, W. (2022, février 4). Putin, Xi Aim Russia-China Partnership Against U.S. *WSJ*. https://www.wsj.com/articles/russias-vladimir-putin-meets-with-chinese-leader-xi-jinping-in-beijing-11643966743?mod=article_inline

66 Parmi les autres exemples, citons la diminution des importations chinoises de saumon norvégien à la suite de l'attribution du prix Nobel de la paix à Liu Xiaobo en 2010, et les droits imposés sur le vin australien en 2021 à la suite de l'enquête australienne sur les origines du Covid-19.

I LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE AU JAPON : LA RÉSILIENCE PAR L'INNOVATION

La complexité des relations que le Japon entretient avec la Chine est à l'origine de sa stratégie de sécurité économique. En tant qu'allié des États-Unis, le Japon est **étroitement aligné sur les politiques de Washington dans la région**. A la suite de la détente des relations entre la Chine et les États-Unis à la fin des années 1970, les **entreprises japonaises tournées vers l'exportation ont été les premières à intégrer la Chine** dans leurs chaînes de valeur régionales. Les économies chinoise et japonaise ont ainsi été profondément intégrées : **au milieu des années 2000, la Chine était devenue le premier partenaire commercial du Japon** et elle continue d'être la troisième destination d'investissement pour les entreprises japonaises.⁶⁷ Cependant, l'intégration économique s'est faite sur fond de **tensions historiques liées à un passé colonial difficile et à des différends territoriaux**. La montée en puissance de la Chine au cours des deux dernières décennies a considérablement exacerbé ces pressions.

Lorsqu'un chalutier chinois est entré en collision avec deux patrouilleurs de garde-côtes japonais en 2010, les tensions entre le Japon et la Chine se sont intensifiées. L'incident a conduit à une impasse diplomatique, à la suite de laquelle **la Chine a restreint les exportations de terres rares vers le Japon, mettant en évidence la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement japonaises**⁶⁸. À l'époque, le Japon dépendait de la Chine pour plus de 80 % de ses importations de terres rares. L'épisode a accéléré les discussions à Tokyo pour repenser son approche de l'interdépendance économique. **Depuis, le Japon s'est lancé dans une stratégie multidimensionnelle pour renforcer sa sécurité économique et atténuer les risques**.

La politique de sécurité économique du Japon s'inscrit dans le cadre d'une transformation plus profonde de la stratégie de sécurité nationale du Japon au cours de la dernière décennie, en particulier sous le premier ministre Shinzō Abe, qui a conduit à la création d'un **Conseil de sécurité nationale en 2013**, la réinterprétation en 2014 de l'article 9 de la Constitution japonaise pour inclure l'**autodéfense collective** (permettant une plus grande coopération internationale en matière de sécurité), et la **stratégie de 2016 pour une stratégie de l'Indo-Pacifique libre et ouvert (Free and Open Indo-Pacific - FOIP)**⁶⁹. Ce tournant a été insufflé par le nationalisme d'Abe (plus marqué que chez ses prédécesseurs) et visait à faire face à la puissance croissante de la Chine dans le voisinage du Japon⁷⁰.

Le Japon avait déjà commencé à la fin des années 2000 à utiliser les accords commerciaux, tels que le **partenariat transpacifique (TPP)** et l'**Accord global et progressif pour le partenariat transpacifique (CPTPP)**, pour s'assurer un rôle plus proactif dans l'élaboration de la future architecture économique régionale⁷¹. La stratégie commerciale du Japon, qui **met notamment l'accent sur l'élaboration de règles relatives aux normes économiques internationales et sur la négocia-**

67 OECD *International Direct Investment Statistics 2022*. (2022). OECD iLibrary. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-international-direct-investment-statistics-2022_deedc307-en

68 La véracité de ce récit a récemment été contestée par Evenett, S. et Fritz, J. (2023, 19 juillet). *Revisiting the China-Japan Rare Earths dispute of 2010*. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/revisiting-china-japan-rare-earth-dispute-2010>

69 Igata, A. et Glosserman, B. (2021). Japan's New Economic Statecraft». *The Washington Quarterly*, 44(3), 25-42. <https://doi.org/10.1080/0163660x.2021.1970334>

70 Watanabe, T. (2019, October 30). *Japan's Rationale for the Free and Open Indo-Pacific Strategy*. Sasakawa Peace Foundation. https://www.spf.org/iina/en/articles/watanabe_01.html

71 Solis, M. (2017). *Dilemmas of a Trading Nation: Japan and the United States in the Evolving Asia-Pacific Order*. Brookings Institution Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1hfr247>

tion d'accords commerciaux d'intégration approfondie, continue de contribuer de manière déterminante à ses objectifs économiques plus larges consistant à garantir l'accès aux marchés étrangers, à renforcer la compétitivité de ses chaînes d'approvisionnement mondiales et à assurer son avenir économique face aux tendances démographiques et à l'évolution de l'équilibre des forces au niveau mondial.

À la suite du conflit de 2010 avec la Chine, le Japon a également commencé à réviser sa stratégie de la promotion des capacités nationales pour réduire sa dépendance aux terres rares chinoises. Ainsi le Japon a été l'un des premiers pays du G7 à développer une boîte à outils pour les politiques de sécurité économique qui protègent le pays contre les influences étrangères. **Au début des années 2010**, le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI) a mis au point des **programmes d'incitation au recyclage et de financement de la recherche pour encourager la réduction et la substitution des terres rares dans les processus de production**, ce qui a permis de réduire la dépendance à l'égard des importations de terres rares venant de Chine de 80% à 60% entre 2010 et 2021⁷².

En outre, l'accélération des politiques chinoises de fusion militaro-civile des années 2010 a provoqué à Tokyo une crainte de transferts de technologies à double usage. Le Japon a ainsi modifié son contrôle des investissements pour protéger les industries critiques contre certains transferts de technologies et limiter le risque lié aux investissements étrangers. **En juin 2020, une révision de la Loi sur les changes et le commerce extérieur (*Foreign Exchange and Foreign Trade Act*)** a abaissé le seuil d'approbation réglementaire des investissements étrangers de 10% à 1% et a donné au gouvernement une plus grande marge de manœuvre pour évaluer les menaces potentielles pour la sécurité nationale⁷³.

Plusieurs changements institutionnels ont mis l'accent sur les enjeux de sécurité économique au sein du gouvernement japonais. **En avril 2020, le Secrétariat à la sécurité nationale a lancé une nouvelle division axée sur les questions de sécurité économique**, qui, avec 20 personnes, est la plus importante des sept divisions que compte le pays⁷⁴. **En février 2021, l'Agence japonaise de renseignement pour la sécurité publique (*Public Security Intelligence Agency - PSIA*) a également créé une nouvelle unité chargée des transferts de technologie⁷⁵**. Le Premier ministre Kishida a souligné l'importance qu'il attache à ce sujet en créant un **poste de Ministre de la sécurité économique en octobre 2021** et en établissant un comité consultatif, le **Conseil d'experts sur la législation relative à la sécurité économique (*Council of Experts on Economic Security Legislation*)**, en juillet 2022.

Le gouvernement japonais a adopté simultanément **en mai 2022 une législation complète sur la sécurité économique, la loi sur la promotion de la sécurité économique (*Economic Security Promotion Act - ESPA*)**, qui vise à renforcer la sécurité nationale par des mesures économiques stratégiques et à mettre en œuvre les objectifs de sécurité économique de la stratégie de sécurité nationale du Japon de 2022⁷⁶. **L'ESPA se concentre sur la garantie d'un approvisionnement stable en biens essentiels, la protection des infrastructures essentielles, la promotion du développement de technologies critiques et la gestion de la divulgation des demandes de brevets qui pourraient menacer la sécurité nationale.**

⁷² Voir note 70.

⁷³ *Japan's revisions to the Foreign Exchange and Foreign Trade Act mark a significant shift in Japan's oversight of foreign investment.* (2020, 13 juillet). Hogan Lovells. <https://www.hoganlovells.com/en/publications/japans-revisions-to-the-foreign-exchange-and-foreign-trade-act>

⁷⁴ Voir note 70.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ *Outline of the Economic Security Promotion Act.* <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/outline/75/905R403.pdf>; *National Security Strategy.* Ministry of Foreign Affairs of Japan. https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000081.html

L'ESPA définit les **biens critiques** spécifiés comme des « matériaux qui affectent de manière significative l'existence, la vie ordinaire et les activités économiques des Japonais »⁷⁷. Les décrets d'application du cabinet ont identifié **onze produits correspondant à cette définition** : semi-conducteurs, terres rares, fournitures médicales, engrais, pièces détachées de navires, gaz naturel liquéfié, pièces détachées d'avions, cloud, antimicrobiens, batteries, robots industriels et machines-outils⁷⁸. Les ministères compétents reçoivent des instructions et les entreprises sont encouragées à élaborer des plans pour assurer un approvisionnement stable de ces produits en renforçant la base de production, en diversifiant les sources d'approvisionnement, en constituant des stocks, en développant des technologies de production et en mettant au point des produits de substitution⁷⁹. Les entreprises qui produisent ou importent des biens critiques peuvent demander des subventions gouvernementales et d'autres formes de financement pour mettre en œuvre ces plans⁸⁰.

L'ESPA définit les infrastructures essentielles comme des services dont l'interruption « pourrait représenter un risque important pour la sécurité de la nation et de ses citoyens »⁸¹. Les projets de règles de mise en œuvre identifient **onze secteurs d'infrastructures essentielles** : la distribution d'électricité, les gazoducs, les chemins de fer et le transport de marchandises, le transport aérien et les aéroports, les télécommunications, la radiodiffusion terrestre, les services postaux, les banques, les transferts de fonds, les assurances et les marchés financiers, ainsi que les systèmes de paiement⁸². Les services d'infrastructure essentiels font l'objet **d'une évaluation des risques par le gouvernement**. Si les ministères compétents estiment que les fournisseurs étrangers présentent un risque élevé, ils émettront des recommandations visant à modifier l'installation ou la maintenance des services d'infrastructure essentiels⁸³.

L'ESPA soutient également le **développement de technologies critiques pour devenir un « maillon stratégique indispensable »** dans les secteurs où le Japon peut acquérir un avantage concurrentiel mondial et contrôler des points névralgiques dans les chaînes de valeur technologiques⁸⁴. Le gouvernement japonais a identifié **vingt technologies critiques désignées (TCD) pour lesquelles il souhaite obtenir ce leadership mondial** : biotechnologie ; technologie médicale et de santé publique ; intelligence artificielle et apprentissage automatique ; informatique avancée ; technologie des microprocesseurs et des semi-conducteurs ; analyse, stockage et gestion des données ; ingénierie avancée et technologie de fabrication ; robotique ; science de l'information quantique ; technologie avancée de surveillance, de positionnement et de détection ; neuro-informatique et technologie d'interface avec le cerveau ; technologie avancée de l'énergie et du stockage de l'énergie ; technologie avancée de l'information, de la communication et des réseaux ; cybersécurité ; technologie spatiale, technologie marine ; technologie des transports ; hypersonique ; technologie chimique, biologique, nucléaire et des rayonnements ; et science avancée des matériaux⁸⁵. L'ESPA prévoit également

⁷⁷ Articles 6 à 48 de l'ESPA.

⁷⁸ Asahina, H. (2022, 21 décembre). Japan seeks to release rare earths, 10 other critical items from China's grip. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Supply-Chain/Japan-seeks-to-release-rare-earth-10-other-critical-items-from-China-s-grip>

⁷⁹ Voir note T6, *Outline of the Economic Security Promotion Act*

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Concepts for Designation Criteria for Specific Social Infrastructure Projects and Operators in the System Ensuring the Stable Provision of Specific Social Infrastructure Services (Draft). (2023). https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/r5_dai5/siryou8.pdf

⁸³ Voir note T6, *Outline of the Economic Security Promotion Act*.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Suzuki, K. (2023, 9 mai). *How Will the Economic Security Law Change Japan's Sci-Tech Policy? The Tokyo Foundation for Policy Research*. <https://www.tokyofoundation.org/research/detail.php?id=943>

qu'un Institut de recherche pour les études technologiques sera créé pour étudier les développements technologiques dans les secteurs des TCD, et que des conseils de coopération public-privé pour les TCD orienteront la recherche⁸⁶. Les entreprises de ces secteurs sont soutenues par un financement public spécifique⁸⁷.

Enfin, l'ESPA propose un système de non-divulcation des brevets pour les technologies sensibles⁸⁸. Un projet de proposition du gouvernement comprend une liste de technologies militaires, spatiales et nucléaires qui relèveraient de ce système⁸⁹. L'ESPA charge l'Office japonais des brevets de transmettre les demandes de brevet dans les domaines technologiques désignés au Bureau du Cabinet, qui procède à un examen basé sur les implications préjudiciables pour la sécurité nationale et l'impact industriel dû à la non-divulcation. Le Bureau du Cabinet notifie alors le demandeur de brevet et interdit la divulgation des détails de l'invention, impose une protection des informations relatives à l'invention, exige l'approbation du partage de l'invention avec d'autres entreprises, interdit le dépôt d'un brevet dans d'autres pays et indemnise le demandeur de brevet en cas de dommages liés à cette procédure⁹⁰.

Le Japon a également renforcé récemment ses contrôles à l'exportation de biens à double usage. À la suite de consultations avec les États-Unis et les Pays-Bas, il a ajouté 23 articles liés aux équipements de fabrication de semi-conducteurs avancés (équipements de nettoyage, dépôt, recuit, lithographie, gravure et inspection) à sa liste de contrôle en mars 2023. La liste concerne toutes les destinations afin d'empêcher la prolifération de technologies sensibles dans les pays tiers. En outre, en septembre 2022 le Japon a présenté des lignes directrices volontaires pour le renforcement des contrôles à l'exportation de biens et de technologies susceptibles d'être utilisés à mauvais escient et de conduire à de graves violations des droits de l'homme. En outre, le Japon est l'un des rares pays à avoir mis en place un contrôle des investissements sortants qui est désormais défendu par les États-Unis, avec une obligation de notification pour les investissements sortants dans les secteurs de la pêche, des armes, des stupéfiants et des articles en cuir.

Enfin, le Japon a rejoint récemment de nouveaux partenariats visant à diversifier ses chaînes d'approvisionnement. L'initiative de résilience de la chaîne d'approvisionnement (*Supply Chain Resilience Initiative - SCRI*), lancée dans un cadre trilatéral avec l'Australie et l'Inde, vise à partager les meilleures pratiques de résilience de la chaîne d'approvisionnement et à encourager la diversification des chaînes d'approvisionnement par le biais d'investissements. On peut également mentionner le Cadre économique indo-pacifique pour la prospérité (IPEF), dirigé par les États-Unis. Le Japon participe aussi activement aux efforts mondiaux visant à lutter contre la coercition économique et à garantir la sécurité des chaînes d'approvisionnement, tels que la « plateforme de coordination sur la coercition économique » du G7, afin de faciliter une réponse collective contre la coercition économique.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Bureau du cabinet japonais. (2023). *Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform*. <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/decision0616.html>

⁸⁸ Voir note 76, *Outline of the Economic Security Promotion Act*.

⁸⁹ *Progress of studies into the operation of the closed system for patent applications*. (2023). https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/r5_dai7/siryou3.pdf; l'ESPA précise qu'une directive juridique complète sur la non-divulcation des demandes de brevet sera publiée d'ici mai 2024.

⁹⁰ Voir note 76, *Outline of the Economic Security Promotion Act*.

I LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'UE : TIRER PARTI DU MARCHÉ UNIQUE POUR PESER À PLUSIEURS.

La pression exercée par l'administration Biden sur la société néerlandaise ASML, pour que celle-ci interdise l'exportation de technologies de fabrication de semi-conducteurs vers la Chine, a joué un rôle clé dans la préparation d'une stratégie européenne de sécurité économique annoncée par la Commission en mars 2023. Cependant, l'architecture institutionnelle de l'UE en matière de sécurité est très différente de celle des États-Unis, de la Chine ou du Japon. **Dans l'UE, la sécurité reste largement une compétence nationale, et l'engagement en faveur de la réduction des risques varie autant que les outils adoptés par les États membres.** Le manque de coordination rend chaque Etat membre plus vulnérable à l'influence étrangère ou à la coercition économique et a un impact sur l'ensemble du Marché unique. La **stratégie de sécurité économique présentée le 20 juin 2023⁹¹**, marque donc un **changement de doctrine**. Tout en continuant de soutenir les règles de concurrence équitable qui renforcent la stabilité du système mondial, l'UE ne peut garder un marché ouvert sans une stratégie de réduction des risques.

L'UE n'a lié la sécurité aux enjeux de politique économique que depuis que l'administration Trump a amorcé une guerre commerciale sur plusieurs fronts et réduit son engagement au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en bloquant le fonctionnement de l'Organe d'appel du système de règlement des différends. La Commission européenne a été contrainte d'anticiper un risque croissant de mesures offensives prises de manière unilatérale. Outre l'adoption du **règlement sur le filtrage des IDE en mars 2019**, l'objectif que s'est fixé l'UE d'une « **autonomie stratégique ouverte** » met l'accent sur sa **capacité à agir de manière autonome sans recourir au protectionnisme**. Cela a ouvert la voie à une **approche globale de la sécurité économique** qui repose sur **trois piliers : la promotion, la protection et les partenariats**. Le mantra « **aussi ouvert que possible, aussi fermé que nécessaire** » reste ainsi la pierre angulaire d'une stratégie de sécurité économique européenne que l'on peut qualifier d'« ouverte ». Toutefois, si l'approche européenne des partenariats est très différente de l'approche américaine actuelle, sa marge de manœuvre en matière d'autonomie stratégique s'avère plus étroite lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités de production en Europe et de protéger le Marché unique. D'une part, l'UE risque de se retrouver à la traîne par rapport aux capacités d'investissements massifs des États-Unis et de la Chine. D'autre part, le calibrage du pilier de la protection risque d'être soumis à une forte pression extérieure pour s'aligner sur les mesures des pays dits « de confiance », comme le contrôle des investissements sortant défendu par Washington.

L'engagement dans de nouveaux partenariats est un avantage comparatif de la stratégie européenne de sécurité économique. A l'ère de la coercition économique, les vulnérabilités créées par les dépendances excessives sont devenues une préoccupation qui est très largement partagée dans le monde. Mais la **croissance économique de l'UE dépend davantage de la demande extérieure** que celle des États-Unis. L'UE possède également **moins de ressources naturelles** que les États-Unis et ses **chaînes de valeur sont plus profondément intégrées à l'économie chinoise**. Alors que le Congrès américain a renoncé à accroître son accès à de nouveaux marchés et soutient des mesures protectionnistes qui enfreignent les règles multilatérales de l'OMC, l'UE insiste sur le besoin de préserver l'ouverture des chaînes d'approvisionnement mondiales. Ses accords commerciaux qui permettent une plus grande diversification des échanges et de promouvoir les normes européennes, renforce la compétitivité et la sécurité d'approvisionnement de l'UE. Après

91 Une approche de l'UE pour renforcer la sécurité économique (2023, 20 juin). Commission européenne. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_23_3358

l'accord commercial UE-Japon (2019) et les accords avec la Nouvelle-Zélande (2022) et le Chili (2023), les efforts visant à conclure un accord avec le Mercosur ou l'Australie vont de pair avec la relance d'autres négociations bilatérales (avec l'Inde en juin 2022 et avec certains pays de l'ASEAN). Le **Conseil du commerce et de la technologie UE-États-Unis, lancé en juin 2021** pour discuter d'un large éventail d'enjeux bilatéraux et mondiaux, aborde également de nombreuses questions liées à la sécurité économique. L'initiative *Global Gateway* de l'UE (2021) a été suivie d'une coordination des membres du G7 dans le cadre du **Partenariat pour l'investissement dans les infrastructures mondiales (2022)**. Il s'agit de créer des alternatives durables aux investissements qui exposent les partenaires au comportement coercitif de leurs créanciers, tout en soutenant la diversification des chaînes d'approvisionnement européennes. Cependant, la visibilité de ces initiatives et la capacité de l'UE à attirer les investissements privés dans ces projets doivent être renforcées.

Le pilier de la « **promotion** » vise par ailleurs à accroître la compétitivité et la croissance de l'UE en renforçant sa base scientifique, technologique et industrielle. Il est soutenu depuis le lancement du *Green Deal* (2019) par le **paquet NextGenerationEU de juillet 2020** (instrument de relance de 800 milliards d'euros) qui permet d'importants investissements dans les transitions verte et numérique en incitant le secteur privé à investir dans les piliers de la **stratégie industrielle de l'UE (mai 2021)**, que sont les **lois sur les puces (septembre 2023)**, sur les **matières premières critiques (décembre 2023)** et sur l'**industrie du net zéro (février 2024)**. L'investissement massif de l'administration Biden dans l'industrie nationale a également poussé l'UE à **s'engager en mars 2023 dans une flexibilisation, sans précédent mais temporaire, des aides d'État** (*Transition Framework to further support the transition towards a net-zero economy*). Le besoin d'assurer la sécurité énergétique de l'UE, qui est devenu plus pressant depuis l'invasion de l'Ukraine, a accéléré l'adoption de ces mesures pour produire plus d'énergie renouvelable en Europe.

Cependant, l'UE ne parvient pas encore à se doter d'une stratégie d'investissement massif dans l'innovation. L'impossibilité de parvenir à un accord sur un **financement ambitieux de la plateforme STEP (Strategic Technologies for Europe)**, avec seulement 1,5 milliard d'euros pour soutenir le développement et la production de technologies stratégiques (technologies propres, technologies avancées, technologies numériques et biotechnologies), montre encore à quel point **l'inertie de la préférence des États membres pour les investissements nationaux reste forte**. Le paquet de mesures de sécurité économique de la Commission de janvier 2024 ne répond pas aux besoins de financement public ou privé pour l'amorçage des projets technologiques critiques à forte intensité de capital⁹². À l'ère de la sécurité économique, le **Marché unique ne peut pas reposer seulement sur des règles de concurrence strictes. Il doit aussi favoriser une mutualisation des capacités**. Reconnaître que les investissements d'un État membre profitent à l'ensemble du Marché unique et que pour certains approvisionnements stratégiques, il est préférable de s'appuyer sur un autre État membre plutôt que sur certains pays tiers constituerait un changement notable dans la doctrine économique européenne.

Par ailleurs, La **stratégie européenne de sécurité économique reste fondée sur la règle multilatérale de la non-discrimination et ne cible donc pas un pays spécifique**. Cependant les Européens ont entrepris de réduire leurs dépendances excessives tout en se heurtant à un double problème. D'une part, il y a une très forte concentration en Chine de la production des composants des technologies vertes

⁹² La Commission propose de nouvelles initiatives pour renforcer la sécurité économique. (2024, 24 janvier). Commission européenne. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_24_363

dont ils ont besoin pour renforcer la production de ces technologies en Europe. D'autre part, la Chine a développé des surcapacités dans ce secteur et entend garder un accès au Marché unique pour les écouler. Il est d'autant plus difficile pour l'UE d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour accroître la capacité de raffinage de minerais critiques en Europe et d'accélérer sa production de technologies vertes, que la Chine a annoncé en décembre 2023 sa décision de ne plus exporter de technologies de raffinage des terres rares dont elle a le monopole. Par cette annonce et l'enquête antidumping ouverte sur les importations de cognac français début 2024, ciblant ainsi le secteur du luxe qui n'était pas considéré comme une priorité pour une stratégie de réduction des risques axée sur les technologies, elle signifie aux Européens qu'ils ne peuvent vouloir accélérer leur transition verte et en même temps adopter des mesures comme l'enquête antisubventions sur les importations de véhicules électriques chinois, qualifiée par Pékin de protectionniste. L'UE serait sommée de choisir entre ces deux priorités, sans quoi Pékin pourrait aussi bien prendre des mesures unilatérales plus agressives. **Bâtir le pilier de la « protection » de la stratégie européenne de sécurité économique sans recourir au protectionnisme requiert un calibrage délicat.**

En mars 2023, Ursula von der Leyen avait précisé que l'UE souhaitait « **réduire les risques, mais pas s'engager dans un découplage** »⁹³ : la réduction des risques doit cibler les risques élevés. Comme on l'a évoqué précédemment, cela avait conduit l'administration Biden à prendre elle-même ses distances par rapport à la rhétorique du découplage. Cependant, alors que Washington appelle ses partenaires à s'aligner sur les mesures américaines de restriction des exportations de certaines technologies pour éviter un contournement et amplifier l'impact des mesures américaines, **la priorité des Européens reste de se prémunir contre les distorsions de concurrence qui entravent la résilience de leurs chaînes d'approvisionnement.**

Le pilier « **protection** » de la stratégie européenne s'appuie donc d'abord **sur les nouveaux instruments autonomes de défense commerciale récemment adoptés.** En bloquant le fonctionnement de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, les Etats-Unis ont amplifié un risque d'érosion du respect des règles multilatérales et un risque accru de distorsions commerciales. L'UE, avec le Japon et d'autres, a soutenu la mise en place d'un système temporaire d'arbitrage en appel (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement - MPIA*). Mais désormais la nouvelle série d'instruments autonomes de défense commerciale complétant le filtrage des IDE permet également à l'UE de prendre des mesures unilatérales pour protéger le Marché unique : **l'instrument sur les marchés publics internationaux (*International Procurement Instrument - IPI*) en juin 2022, le règlement sur les subventions étrangères en juillet 2023 et l'instrument anti-coercition (*Anti-coercion instrument - ACI*) en décembre 2023.** L'adoption de ces instruments donne de nouvelles compétences à la Commission européenne, mais **ces instruments ne prouveront leur efficacité que si les États membres apportent le soutien politique nécessaire à leur utilisation.** Les réserves de certains Etats membres à l'égard de l'ACI, qui ont conduit à confier la détermination de la coercition au Conseil, risquent tout autant de diminuer l'effet dissuasif de l'instrument si le soutien politique est insuffisant. Néanmoins un instrument de politique étrangère voté à la majorité qualifiée est une avancée significative alors que les Etats membres ont bien voulu, quoique de manière encore limitée, céder des compétences.

⁹³ 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. (2023, 30 mars). Commission européenne. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_23_2063

Pour consolider ce pilier de la protection, l'UE est cependant contrainte à une position défensive face aux initiatives américaines et chinoises et par ailleurs, les **nouvelles initiatives de la Commission se limitent aussi encore largement à inciter les États membres à coordonner leurs efforts** pour combler les failles dans l'infrastructure d'ensemble de la sécurité économique européenne. Le nouveau paquet de mesures présenté par la Commission en janvier 2024 porte d'abord sur la réglementation du contrôle des IDE en appelant à une harmonisation plus rapide des dispositifs nationaux (passer d'une approche volontaire à une obligation pour tous les États membres, sur la base d'une nouvelle proposition législative, de se doter d'un mécanisme de contrôle, avec des facteurs de risque et des règles harmonisés, et l'élargissement du champ d'application aux investissements intra-européens). La Commission s'appuie sur les leçons tirées du contrôle des IDE pour engager une coordination plus rapide des autres instruments nationaux de sécurité économique. **Si la Commission ne peut pas empiéter sur les compétences des États membres, elle a entrepris de jouer un rôle actif dans la construction d'une culture commune d'évaluation des risques**, en encourageant les États membres à mener leur propre évaluation des risques pour favoriser un processus de convergence progressive des Vingt-Sept qui facilite la coordination des instruments. **Ce processus doit être très inclusif pour associer aussi étroitement les entreprises.** Cependant, tout en restant fidèle à la méthode fonctionnelle des petits pas, l'harmonisation des systèmes nationaux ne sera pas assez rapide pour résister aux pressions extérieures si ces questions - telles que les contrôles à l'exportation des biens à double usage - ne sont pas portées au bon niveau politique.

Le règlement sur le contrôle des exportations de biens à double usage a été révisé en 2021, en mettant l'accent sur les technologies émergentes sensibles. En octobre 2023, la Commission a présenté une liste de dix secteurs de technologies critiques, en invitant les États membres à évaluer rapidement le risque de fuite de savoir-faire pour quatre secteurs : semi-conducteurs avancés, intelligence artificielle, informatique quantique, biotechnologies⁹⁴. Le forum annoncé pour 2024 pour discuter des contrôles des exportations à double usage au niveau européen devrait encourager les États membres à coordonner cette évaluation au préalable au niveau national. La Commission prévoit aussi de proposer une recommandation sur les notifications volontaires des contrôles des exportations au début de l'été 2024, et a avancé à début 2025 l'évaluation du règlement européen sur les exportations biens à double usage. L'efficacité des restrictions à l'exportation sur ces biens serait également renforcée par un contrôle des investissements sortants, fortement suggérés par Washington et déjà prévus par le Japon. Alors que les États membres et les entreprises ont déjà exprimé de fortes réticences à l'égard d'un tel contrôle, la Commission est encore plus prudente dans le calibrage de cet instrument, avec un calendrier prévu sur deux ans : une consultation publique sur les questions de collecte de données (janvier-avril 2024), suivie d'une recommandation aux États membres (été 2024) et d'un rapport d'évaluation des risques (été 2025), qui débouchera sur une proposition de la Commission (automne 2025).

Par ailleurs, le paquet de mesures de janvier 2024 met l'accent sur la sécurité de la recherche sur les technologies à double usage pour éviter les fuites technologiques qui pourraient conduire à l'érosion de l'avantage technologique de l'UE ou à des dépendances stratégiques accrues. Un livre blanc sur la recherche à double usage prévoit d'étendre les orientations des programmes Horizon 2020 aux agences de financement et aux établissements universitaires des États membres

⁹⁴ La Commission recommande de procéder à des évaluations des risques dans quatre domaines technologiques critiques: les semi-conducteurs avancés, l'intelligence artificielle, l'informatique quantique, les biotechnologies (2023, 3 octobre). Commission européenne. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_4735

et d'étendre le contrôle à la coopération avec des acteurs basés dans l'UE mais qui sont contrôlés par des pays qui ne sont pas fiables. Une proposition de recommandation du Conseil visant à renforcer la sécurité de la recherche suggère la création d'un « Centre européen d'expertise sur la sécurité de la recherche » chargé de lutter contre l'ingérence étrangère dans la R&D. Ce centre aurait pour mission de sensibiliser le public à l'importance de la sécurité dans la R&D, en prêtant attention aux risques associés au partage de connaissances et de technologies sensibles qu'un partenaire de recherche étranger pourrait utiliser à des fins militaires, à l'influence étrangère sur l'enseignement supérieur et la recherche universitaire de l'UE, et à l'utilisation de technologies pour saper les valeurs fondamentales de l'UE. Enfin, la protection des infrastructures stratégiques a donné lieu à une recommandation du Conseil (décembre 2022) visant à renforcer la résilience des infrastructures critiques et à adopter une loi sur la cyber-résilience (décembre 2023).

TABLEAU 1. Principales initiatives en matière de sécurité économique par pays

	États-Unis	Chine	Japon	Union européenne
Objectif	Leadership mondial	Sécurité du régime	Économie ouverte fondée sur des règles	Économie ouverte fondée sur des règles
Document clé	« Les sources de la puissance américaine : Une politique étrangère pour un monde changé » (novembre 2023)	Perspectives générales en matière de sécurité nationale (avril 2014)	Loi sur la promotion de la sécurité économique	Stratégie de sécurité économique (juin 2023)
Promouvoir	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi Loi sur les semi-conducteurs et la science Loi sur la réduction de l'inflation (IRA) Décrets sur les chaînes d'approvisionnement 	<ul style="list-style-type: none"> Made in China 2025 Stratégie de la double circulation Intégration verticale Consolidation du secteur des raffineries de terres rares Consolidation de la production de batteries 	<ul style="list-style-type: none"> Programmes de recyclage et financement de la recherche (METI) Développement de technologies critiques L'indispensabilité stratégique 	<ul style="list-style-type: none"> Green Deal NextGenerationEU Stratégie industrielle de l'UE Loi sur les semi-conducteurs Loi sur les matières premières critiques Assouplissement des règles en matière d'aides d'État Loi sur l'industrie à zero émission nette STEP
Protéger	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle des investissements entrants et sortants (CFIUS) Contrôle des exportations de biens à double usage et de technologies critiques et émergentes (BIS) Cybersécurité et infrastructure (NHS & CISA) 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle des investissements entrants et sortants Contrôle des exportations de biens à double usage et de technologies critiques et émergentes Loi de blocage contre les sanctions étrangères Souveraineté du cyberspace 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle des investissements entrants Renforcement des contrôles à l'exportation des biens à double usage La Non-divulgaration des brevets de technologies sensibles Infrastructures critiques 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle des investissements entrants Contrôle des exportations de biens à double usage Évaluation des risques liés aux technologies critiques Réciprocité sur les marchés publics Règlement sur les subventions étrangères Instrument anti-coercition Cybersécurité et infrastructures critiques
Partenaire	<ul style="list-style-type: none"> Accord commercial entre le Japon et les États-Unis Réseau <i>Blue Dot</i> Partenariat pour les investissements dans les infrastructures mondiales TTC IPEF 	<ul style="list-style-type: none"> Initiative de la ceinture et route (<i>Belt and Road</i>) Nouvelle banque de développement RCEP L'amitié « sans limite » entre la Russie et la Chine 	<ul style="list-style-type: none"> Accords commerciaux avec les États-Unis et l'UE CPTPP RCEP Initiative de résilience de la chaîne d'approvisionnement IPEF Plate-forme de coordination du G7 sur la coercition économique 	<ul style="list-style-type: none"> Accords commerciaux avec le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Chili TTC Initiative <i>Global Gateway</i> Partenariat pour les investissements dans les infrastructures mondiales

• Conclusion

I GESTION DE CRISE ET STRATÉGIES À LONG TERME

L'analyse des stratégies de sécurité économique des États-Unis, de la Chine, du Japon et de l'UE met en évidence le rôle croissant que prennent les États pour protéger leur économie contre l'arsenalisation des interdépendances. La chronologie des initiatives (infographie 1) montre également un **effet d'émulation réciproque** qui conduit un pays à adopter des mesures semblables à celles des autres pays. Les nouvelles restrictions aux exportations annoncées par Pékin fin 2023, après la restriction des exportations de semi-conducteurs mises en place par les États-Unis, le Japon et les Pays-Bas, montre qu'un **engrenage des dispositifs de coercition économique pourrait conduire à une balkanisation des chaînes d'approvisionnement mondiales en blocs régionaux**. Mais il est encore difficile d'anticiper l'impact des développements actuels et l'effet cumulatif que pourraient avoir des ruptures d'approvisionnement, des goulets d'étranglement et une plus grande disparité des capacités d'innovation. L'impact négatif que cela aurait sur la compétitivité de l'UE, fortement dépendante des chaînes de valeur mondiales, expliquent le calibrage prudent de sa stratégie de sécurité économique et la raison pour laquelle l'UE, ainsi que le Japon, une autre économie orientée vers le commerce, veulent engager un dialogue multilatéral sur les risques anticipés (tels qu'une guerre des subventions) ou les risques imprévus que pourraient susciter les stratégies de *de-risking* des grandes puissances. En outre, les démocraties ont moins de marge de manœuvre que les autocraties pour répercuter les coûts de la réduction des risques sur leurs citoyens et sont plus exposées au risque de troubles sociaux.

L'analyse comparée montre également que la chronologie des mesures varie d'un pays à l'autre. En partant du pilier de la « protection », qui joue un rôle moteur dans la préparation d'une approche européenne commune, on mesure ces spécificités à la fois en termes d'échelle temporelle et d'efficacité. **Les États-Unis et la Chine ont une tradition beaucoup plus ancienne de contrôle des exportations et des investissements**, qui leur permet déjà de disposer d'outils juridiques, de systèmes de gouvernance et de ressources humaines qualifiées. Cela a un impact sur l'efficacité des mesures mises en place et sur la capacité des administrations à les gérer. Le fait que l'UE ne soit pas un État souverain a un impact non seulement sur la gouvernance - avec vingt-sept administrations différentes qui ont des cultures politiques différentes - mais aussi sur le type des mesures de sécurité économique qui peuvent être adoptées. En effet, le seul texte juridique contraignant du pilier de la « protection » est la mise à jour du règlement sur les IDE proposée le 24 janvier. Ainsi, **la dimension « protection » favorise en même temps qu'elle entrave le développement d'une approche européenne commune de la sécurité économique**. Elle tient une place importante dans la stratégie présentée en juin 2023, alors que la majeure partie des initiatives relevant des deux autres piliers, promotion et partenariats, précédaient l'adoption de la stratégie. Mais la protection entrave aussi le processus de rapprochement de Vingt-Sept, car elle touche aux compétences et aux prérogatives des États membres, ce qui retarde considérablement la mise en place d'une gouvernance européenne pertinente en matière de sécurité économique, comme le montre la longue consultation annoncée pour un potentiel mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers sortants.

L'organisation institutionnelle de l'UE a aussi un impact politique plus profond. **Les Européens peinent à développer une stratégie à long terme fondée sur « l'intérêt de l'Union »**. L'instrument anti-coercition (ACI), dont un article porte sur la détermination de « l'intérêt de l'Union », se contente encore d'évoquer les obs-

tacles possibles aux choix souverains plutôt qu'une tentative de définition⁹⁵. **Les États-Unis et la Chine ont, pour leur part, adopté des stratégies de *de-risking* qui correspondent à des stratégies à long terme qui ont un impact profond sur le cadre de la compétitivité économique porté par la mondialisation.** Les restrictions commerciales que les deux blocs mettent tour à tour en place pour préserver leur propre avantage technologique provoque une profonde transformation des marchés. **La stratégie européenne de sécurité économique reste au contraire fondée sur une gestion défensive des crises.**

La prise de conscience qu'il fallait une approche européenne commune pour les contrôles à l'exportation, le filtrage des IDE et la résilience de la chaîne d'approvisionnement a conduit à élaborer une stratégie qui complète les deux piliers « promotion » et « partenariat » avec un nouveau pilier de « protection ». Il y a cependant également une différence importante entre ces deux piliers. Alors que le partenariat a toujours été une caractéristique clé des initiatives de l'UE, grâce à la compétence exclusive de la Commission européenne en matière de politique commerciale, la politique industrielle relevait traditionnellement des États membres, et les initiatives lancées au niveau de l'UE pâtissent encore d'un manque structurel de financement, comme le montre le financement de la plateforme européenne des technologies stratégiques - STEP).

L'approche européenne de la « promotion » et des « partenariats » diffère aussi de celle des autres pays analysés. Alors que diverses estimations⁹⁶ permettent de considérer que le financement de l'*Inflation Reduction Act* (IRA) est comparable au volume global des investissements proposés par les divers programmes qui étaient en place ou ont été lancés plus récemment par l'UE et ses États membres pour faciliter la transition verte, la compétitivité des États et de la Chine en matière d'innovation relève d'un tout autre niveau, à la fois en termes de financement et d'échelle. Cela ne fait que renvoyer à l'urgence d'un **approfondissement du Marché unique pour améliorer la compétitivité des économies européennes et leur capacité d'innovation. Il faut souhaiter que le rapport Letta sur l'avenir du marché unique et le rapport Draghi sur la compétitivité européenne, qui seront publiés en 2024, soient l'occasion d'un engagement fort des États membres dans ce sens.** Cela permettrait de redonner du souffle à des initiatives qui sont restées inachevées (comme l'Union des marchés de capitaux) pour renforcer la « promotion » des capacités européennes.

L'UE devrait également s'inspirer de l'approche japonaise de l'« indispensabilité stratégique ». Comme le Japon, l'UE dépend de technologies pour lesquelles les États-Unis et la Chine ont déjà acquis des positions de leader (IA, supercalculateurs, numérique, etc.), voire de monopole (raffinage des terres rares pour la Chine). Elle peut rééquilibrer cette dépendance excessive en investissant, comme le Japon a entrepris de le faire, là où elle peut **s'assurer un leadership de niche qui la rend indispensable dans le fonctionnement d'une chaîne de valeur** (telles l'entreprise néerlandaise de semi-conducteurs ASML). L'UE pourrait d'autant plus tirer parti de

95 L'article 9 de l'ACI sur la détermination de « l'intérêt de l'Union » mentionne que « ces intérêts comprennent principalement la préservation de la capacité de l'Union et de ses États membres à opérer des choix souverains légitimes à l'abri de toute contrainte économique, ainsi que tous les autres intérêts de l'Union ou des États membres spécifiques au cas d'espèce, les intérêts des opérateurs économiques de l'Union, y compris les industries en amont et en aval, et les intérêts des consommateurs finaux de l'Union affectés ou susceptibles d'être affectés par la contrainte économique ou par les mesures de riposte de l'Union ».

96 *The US Inflation Reduction Act: How the EU is affected and how it should react.* (2023, October 17). CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/us-inflation-reduction-act-how-eu-affected-and-how-it-should-react>, et Kleimann, D. et al (2023, 23 février) *How Europe Should answer the US Inflation Reduction Act.* Bruegel.

cette nouvelle approche stratégique de l'interdépendance⁹⁷ que son marché intérieur est plus important que celui du Japon et lui permettrait de peser de tout son poids dans ce **rapport de force plus ciblé**. Par ailleurs, le Japon et l'UE partagent la volonté de promouvoir une concurrence équitable et seraient incités à renforcer leur partenariat si les États-Unis venaient à renforcer leur protectionnisme.

Par ailleurs, la capacité de l'UE à **négoier des partenariats lui donne un avantage comparatif** par rapport aux États-Unis qui doit être activement consolidé en prenant mieux en compte les attentes des partenaires. Les difficultés rencontrées pour finaliser l'accord commercial avec le Mercosur et obtenir le soutien des opinions publiques européennes appellent à ajuster le format de ces négociations, tandis que la Chine elle-même développe ses partenariats internationaux à travers diverses initiatives, malgré le « piège de la dette » et les nombreuses plaintes déposées contre elle à l'OMC. Les États-Unis ont suspendu la plupart de leurs efforts de partenariat commercial après l'arrivée de Trump, et leurs initiatives de développement des infrastructures mondiales n'ont pas encore donné de résultats significatifs. Même un forum comme le TTC peine à produire des résultats concrets bien qu'il facilite le dialogue transatlantique. Pour sa part, l'UE a toujours agi conformément à ses valeurs et à ses messages, en soutenant les institutions multilatérales, un commerce international fondé sur des règles et les pays les moins avancés ou en développement. Cependant les **critiques visant la dimension extraterritoriale de ses réglementations de développement durable limitent sa capacité de négociation pour signer de nouveaux partenariats**⁹⁸. La nouvelle dimension sécuritaire des partenariats qui sont envisagés aujourd'hui (notamment pour garantir un accès aux matières premières critiques), y compris par le biais d'accords ad hoc plus ciblés, appelle à repenser « l'effet Bruxelles », en s'efforçant de mieux intégrer l'impact des réglementations de l'UE sur les pays tiers lors de la phase d'élaboration de ces réglementations et de donner la priorité à un principe gagnant-gagnant qui facilite les partenariats.

I RECOMMANDATION POUR UNE GOUVERNANCE EUROPÉENNE DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE QUI RENFORCE L'UNITÉ DES ÉTATS MEMBRES

La Commission a placé les enjeux au bon niveau stratégique, celui du **Marché unique, qui est le principal atout de l'Union en matière de sécurité économique**. Elle a adopté une approche globale qui donne de la cohérence au projet tout en se concentrant sur les risques excessifs afin d'établir une distinction claire entre la réduction des risques et la compétitivité. La sécurité économique a un coût, et il ne s'agit pas de surcharger les administrations et les entreprises. Mais le renforcement de la compétitivité économique européenne reste un facteur important de réduction des risques, et l'approche de la Commission fondée sur l'évaluation des risques pourrait conduire à élargir l'objectif de la sécurité économique à d'autres politiques européennes, comme aux domaines de la finance et de l'alimentation. L'élaboration d'une stratégie européenne de sécurité économique est un projet de long terme qui sera au cœur du mandat de la prochaine Commission pour 2024-2029, car l'avantage dont bénéficient les États-Unis et de la Chine en pouvant s'appuyer sur

⁹⁷ Gehrke, T., & Ringhof, J. (2023, September 12). *Indispensable leverage: How the EU can build its technological edge*. ECFR. <https://ecfr.eu/article/indispensable-leverage-how-the-eu-can-build-its-technological-edge>; Baverez, D., Fabry, E., & Köhler-Suzuki, N. (2023). Rééquilibrer la dépendance commerciale à l'égard de la Chine : scénarios de de-risking à l'horizon 2035. Dans Bermann, S. & Fabry, E. (édité par) *L'UE et la Chine entre de-risking et coopération : scénarios à l'horizon 2035* (Rapport n.126, pp. 54-64). Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/publications/lue-et-la-chine-entre-de-risking-et-cooperation-scenarios-a-lhorizon-2035/>

⁹⁸ Lamy, P., Pons, G., Van Der Ven, C., & Azevedo, C. (2023). *EU trade and the environment: Development as the missing side of the triangle*. Europe Jacques Delors. <https://www.europejacquesdelors.eu/publications/greening-trade-14>

une stratégie économique centralisée, exigerait pour exploiter tout le **potentiel du Marché unique que les Européens soient disposés à un bond en avant politique**. L'UE doit se doter de davantage de compétences et d'agences déléguées telles que les agences américaines comme le DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) ou l'OFAC (*Office of Foreign Asset Control*), mutualiser les capacités de renseignement sur les vulnérabilités et les avantages concurrentiels, développer une réelle capacité d'investissement dans l'innovation ainsi que des outils de défense harmonisés contre les fuites de savoir-faire technologique.

Pour parvenir à approfondir le Marché unique, la Commission a entrepris d'inciter les États membres à s'engager dans une évaluation commune des risques que suscitent un environnement international plus conflictuel. Cela peut se faire par un processus de consultation qui mobilise une expertise *bottom-up* et qui serait progressivement ajusté. Cependant, alors que la Commission incite les États membres à mener leur propre évaluation des risques, les capitales tardent à mettre en place les mécanismes de coordination interministérielle qui permettent d'accélérer le processus. Il ne s'agit encore souvent au mieux que d'efforts isolés au sein d'un ministère, sans qu'une coordination aient été mise en place entre les différents ministères. La diversité de profils des représentants des États membres au sein du groupe d'experts sur le contrôle des investissements sortants illustre en soi les différentes approches de la sécurité économique selon les capitales, tout autant que l'éventail très large d'expertises nécessaires pour une stratégie de sécurité économique (experts de l'investissement, de la cybersécurité, ingénieurs,...).

Le temps est compté. Pour parvenir rapidement à une culture commune d'évaluation des risques, il faut une infrastructure qui permette d'encourager le développement de cette expertise *bottom-up* et qui engage les États membres⁹⁹. Nous recommandons à cette fin plusieurs initiatives.

- **La création d'un commissaire à la sécurité économique :**

Le prochain président de la Commission devrait nommer un commissaire doté d'un portefeuille horizontal sur la sécurité économique. En plus de faciliter la coordination des initiatives et d'assurer la cohérence des politiques, cela permettrait de maintenir l'attention sur cet enjeu et de veiller à un engagement actif des gouvernements nationaux. Des déplacements réguliers dans tous les États membres viseraient à maintenir un dialogue permanent avec les gouvernements nationaux, les parlements nationaux et les parties prenantes (entreprises, syndicats et ONG) et contribueraient à maintenir une perspective continentale.

- **La création d'un Conseil de sécurité économique au sein du Conseil de l'UE :**

Il faudrait simultanément créer un format de Conseil de sécurité économique au sein du Conseil de l'UE, qui encourage tous les États membres à créer un poste de ministre de la sécurité économique (à l'égal du Japon) et par là même à mettre en place une coordination interministérielle des enjeux de sécurité économique au sein de chaque État membre.

- **La révision de la boussole stratégique :**

Une révision de la boussole stratégique du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) pourrait servir de fondement de doctrine pour la stratégie de sécurité économique de l'UE : l'approche commune des menaces et des défis en matière de sécurité et de défense sur laquelle se sont accordés les Vingt-Sept en 2022, devrait être utilisée pour amener les États membres à adhérer à une culture

⁹⁹ Certaines recommandations ont été tirées d'un séminaire d'experts sur la stratégie européenne de sécurité économique, organisé conjointement par l'Institut Jacques Delors et l'Institut Clingendael à Paris le 10 octobre 2023.

commune du risque économique. Le prochain mandat de la Commission devrait également être mis à profit pour resserrer les liens entre la Commission et le SEAE, qui restent beaucoup trop distants.

- **La création d'un guichet unique sur la sécurité économique :**

Il faut encourager une bonne appropriation de cette stratégie de sécurité économique par toutes les parties prenantes en leur permettant d'avoir une vue d'ensemble sur toutes les initiatives liées à la stratégie de sécurité économique de l'UE. Une page dédiée sur le site web de la Commission européenne (un guichet unique) devrait permettre d'accéder à ces informations et de suivre les progrès réalisés. Outre les initiatives prises au niveau de l'UE, elle présenterait les réglementations des États membres relatives à la sécurité économique (telles que les contrôles à l'exportation ou les investissements étrangers) et les autorités nationales compétentes. Pour les entreprises opérant dans différents États membres, il serait ainsi plus facile de sensibiliser les différents niveaux de management aux enjeux de sécurité économique. Cela permettrait aussi de mieux mesurer les écarts de réglementations et de ressources qui existent aujourd'hui entre les États membres en favorisant un échange de bonnes pratiques.

- **La création d'un forum de la sécurité économique :**

Les procédures de consultation de la Commission européenne (comme pour les technologies critiques ou le contrôle des investissements sortants) devraient être complétées par la création d'un forum de haut niveau sur la sécurité économique. Le livre blanc sur le contrôle des exportations propose la création d'un forum de haut niveau « pour discuter des développements en matière de contrôle des exportations et favoriser une position commune de l'UE ». Ce forum devrait être élargi à toutes les questions liées à la sécurité économique et viser à réunir des représentants des États membres et des entreprises afin d'ajuster la méthode d'évaluation des risques. Les entreprises, qui sont en première ligne lorsqu'il s'agit de réduire les risques, doivent être étroitement impliquées. Le forum permettrait d'identifier des sous-ensembles de technologies critiques, d'analyser la diffusion des chocs à travers les chaînes d'approvisionnement, d'évaluer l'impact des sanctions, de répartir les coûts de la réduction des risques entre les producteurs, les consommateurs et les contribuables, et d'identifier les effets secondaires supplémentaires.

Au-delà des évaluations initiales des dépendances critiques basées sur les données douanières, une évaluation plus fine supposerait que les entreprises partagent certaines données. Elles seraient incitées à le faire si elles pouvaient à leur tour bénéficier de cette intelligence collective pour mieux anticiper les futures chocs qui peuvent intervenir dans leurs chaînes d'approvisionnement. Le forum contribuerait également à identifier les données pertinentes nécessaires à l'évaluation des risques, y compris au niveau microéconomique des entreprises, et à préparer l'infrastructure technologique qui permet de garantir un degré de confidentialité suffisant pour mettre en place un partenariat public-privé avec la Commission européenne de partage de données.

Le Forum pourrait ouvrir la voie à la création d'une **Agence européenne pour la sécurité économique** chargée de développer les outils analytiques de surveillance et une prospective à long terme qui permette de mieux anticiper les risques futurs¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Cette Agence européenne de sécurité économique aurait des fonctions similaires à celles du Conseil permanent de sécurité économique de l'UE (CSE-UE) proposé par Swieboda, P., & Riekes, G. (2024). *Europe's Make-or-Break Moment Putting Economic Security at the Heart of the EU's 2024-2029 Strategic Agenda*. European Policy Centre. <https://www.epc.eu/en/publications/Europes-make-or-break-moment-Putting-economic-security-at-the-heart~57d26c>

Il faut également développer une compréhension commune des enjeux de sécurité économique avec d'autres partenaires.

- **Ajouter la sécurité économique à l'ordre du jour de l'OMC :**

Malgré les difficultés rencontrées pour faire avancer l'agenda de l'OMC, un débat sur les enjeux de sécurité économique devrait être lancé lors de la 14e conférence ministérielle qui se tiendra au Cameroun en 2026. La question doit être débattue dans les enceintes internationales pour accroître la légitimité de ces préoccupations et préciser que la réduction de la dépendance excessive ne doit pas être considérée comme un acte hostile, mais plutôt comme une action visant à accroître la stabilité et la résilience du système. Il s'agirait notamment de discuter : des technologies critiques et de leurs impacts potentiels (comme les États-Unis et la Chine ont convenu de le faire sur l'IA lors de leur sommet bilatéral en novembre 2023 à San Francisco), de la **manière de réduire et d'éviter les restrictions au commerce de minerais critiques et de technologies vertes** (un enjeu clé pour la résilience climatique et le développement technologique des pays en développement), et d'**une évaluation conjointe des risques liés aux technologies émergentes à double usage**. Le débat devrait également mettre l'accent sur le fait que la bonne approche pour répondre aux enjeux de sécurité économique ne doit pas être discriminatoire et que certaines mesures visent à maintenir une concurrence équitable plutôt qu'à cibler un pays donné de manière hostile. Des relations commerciales plus équilibrées renforcent la sécurité du système au lieu de la compromettre. Les mesures prises par d'autres pays pour réduire leurs dépendances excessives devraient être encouragées tout en renforçant l'idée que ces mesures doivent être prises en respectant les règles de l'OMC et viser à renforcer un ordre mondial fondé sur des règles. Enfin, il faut mieux anticiper l'impact négatif de certaines mesures de sécurité économique, en particulier sur les pays en développement.

- **Ajouter la sécurité économique à l'ordre du jour du G20 :**

Les discussions sur les enjeux de sécurité économique devraient avoir lieu non seulement au sein du G7, mais aussi dans le cadre du G20, pour accroître la légitimité de la sécurité économique et réduire les tensions, en particulier entre les pays occidentaux et ceux du « Sud global ». Cela pourrait favoriser une discussion franche avec la Chine et les puissances moyennes qui partagent ces préoccupations.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken

18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu

T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2024.