

---

# Comment penser la sécurité économique ?

**NOTE D'ENJEUX** - MARS 2024



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

NOTE D'ENJEUX - Mars 2024

## Comment penser la sécurité économique ?



*Les notes d'enjeux de l'Institut Montaigne posent des constats et identifient des problématiques sur des sujets stratégiques afin d'ouvrir le débat public.*

### Mathieu Duchâtel

Mathieu Duchâtel est le **directeur des études internationales** de l'Institut Montaigne, où il est également expert résident pour l'Asie. Depuis trois ans, il suit particulièrement les questions relatives à la sécurité économique, notamment dans une approche comparative Europe/Asie orientale. Il a récemment publié pour l'Institut *Economic Security: the Missing Link in EU-Japan Cooperation* (avril 2023), *Great Power Chokepoints: China's Semiconductor Industry in Search of Breakthroughs* (septembre 2022), *Semiconductors in Europe: the Return of Industrial Policy* (mars 2022) et *Technology Transfers: the Case for an EU-Japan-US Cooperation Framework* (mars 2022).

Il a vécu dix ans entre Shanghai, Taipei et Pékin. Il a notamment été Visiting Scholar à la School of International Studies de l'université de Pékin en 2011/2012, au Japan Institute of International Affairs en 2015, à l'Institute for National Defense and Security Research à Taipei en septembre 2020, et au Centre de l'Union européenne de la National Taiwan University en 2023. Mathieu Duchâtel est docteur en science politique de Sciences Po.

#### Note d'éclairage

Se situer et rendre intelligible notre environnement

#### Note d'enjeux

Poser des constats et identifier des problématiques

#### Note d'action

Formuler des recommandations opérationnelles

#### Opération spéciale

Sonder, chiffrer, expérimenter

#### Rapport

Analyser et proposer collégialement des solutions de long terme

	<b>Introduction</b> .....	7
<b>1</b>	<b>Quelles menaces ?</b> .....	11
<b>2</b>	<b>Asie orientale, Amérique, Europe : quels champs d'action publique ?</b> .....	17
	2.1. Supériorité technologique et compétitivité contre centrage strict sur la sécurité nationale classique .....	18
	2.2. Comment dé-risquer ? .....	20
	2.3. Quel rôle pour la politique industrielle ? .....	26
	2.4. Protéger le patrimoine technologique .....	31
<b>3</b>	<b>Cinq grands enjeux stratégiques : du technocratique au politique</b> .....	33
	3.1. Les angles morts de la stratégie européenne de sécurité économique .....	34
	3.2. Positionner l'Europe dans un ordre international marqué par le retour du bilatéralisme .....	36
	3.3. Construire une cohésion européenne .....	39
	3.4. Fluidifier la coopération public-privé .....	41
	3.5. Démocratiser la pratique de la sécurité économique .....	42
	<b>Conclusion</b> .....	43
	<b>Remerciements</b> .....	44

À quel périmètre circonscrire la notion, encore floue, de sécurité économique ? États-Unis, Chine, Japon, Corée du Sud, Union européenne – tous adoptent aujourd'hui le langage de la sécurité économique. Or, en pratique, chaque exécutif semble en avoir une approche différente et avance le plus souvent sans définition claire. En outre, le terme de « sécurité économique », auquel recourent les gouvernements, suscite souvent l'incompréhension des milieux économiques qui l'assimilent à une forme de protectionnisme ou imaginent qu'il préfigure des interventions étatiques entravant considérablement leur liberté d'action. La question de la définition est donc loin d'être triviale, **la clarté conceptuelle conditionnant la construction de partenariats efficaces entre les sphères publiques et privées, la conduite de la nécessaire coopération internationale sur cette thématique, et au-delà, la possibilité d'une adhésion démocratique à des choix politiques.** Parce que le sujet est central dans la compétition sino-américaine, la sécurité économique est aussi un sujet stratégique de positionnement de la France et de l'Europe dans un ordre international que la Chine cherche activement à réviser pour accroître son influence.

La question de la définition se pose également au titre de ce qui relève de la sécurité et ce qui relève de l'économie. La confusion entre ce qui appartient naturellement au champ de la politique économique et ce qui requiert une approche sécuritaire ne cesse de croître, alimentée par les postures idéologiques. **Comment éviter une extension excessive, voire infinie du domaine de la sécurité économique, qui ne traiterait correctement ni les enjeux économiques ni les aspects de sécurité ?** Si l'histoire nous enseigne qu'il est inutile, voire dangereusement contre-productif, d'adopter une approche sécuritaire de l'ensemble de la vie économique, le débat politique reste vivace dans les démocraties sur l'équilibre entre forces libres du marché et interventionnisme institutionnel. Et si la pratique de la sécurité économique peut se lire comme une forme d'intervention étatique corrigeant la main invisible des marchés, les enjeux qui la justifient dépassent en réalité les seuls champs

économique et sécuritaire. D'une part, la sécurité économique est à l'intersection d'enjeux de souveraineté, de défense des intérêts, de compétitivité nationale et européenne et de gestion des interdépendances. D'autre part, tout un champ de l'action publique visant à réguler la vie économique n'a pas besoin de la justification ou du label « sécurité économique ». Les politiques monétaires classiques ou les principaux choix d'allocation budgétaire ne relèvent pas normalement de considérations sécuritaires et n'ont pas à être « sécurisés », sauf à entrer véritablement en économie de guerre.

**Cette note d'enjeux vise à dissiper les brouillards qui enveloppent le champ de la sécurité économique**, au moment où celle-ci s'impose graduellement dans l'agenda français et européen. Les propositions de la Commission européenne formulées en juin 2023 pour structurer une approche commune vont rythmer le calendrier politique des années 2024 et 2025, et sans doute au-delà<sup>1</sup>. Elles imposent quatre sujets à l'agenda des 27 : les risques pour la résilience des chaînes d'approvisionnement ; une gestion plus efficace des contrôles sur les transferts de technologies ; un contrôle plus effectif des risques sécuritaires pesant sur les infrastructures critiques, y compris dans le domaine numérique ; une meilleure anticipation et une capacité de réponse aux pratiques de coercition économique par des États qui instrumentalisent les dépendances économiques à des fins stratégiques. Le droit européen définit depuis 2023 la coercition économique comme « une situation dans laquelle un pays tiers cherche à faire pression sur l'Union européenne ou un État membre de l'UE afin qu'ils fassent un choix particulier en appliquant, ou en menaçant d'appliquer, des mesures affectant le commerce ou l'investissement »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> « Communication conjointe concernant une stratégie européenne en matière de sécurité économique », Commission européenne, 20 juin 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358).

<sup>2</sup> Définition tirée de la Régulation 2023/2675 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers : "Protecting against coercion", 27 décembre 2023, [https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion\\_en#:~:text=Regulation%202023%2F2675%20on%20the%20protection%20of%20the%20European.coercion%2C%20and%20if%20necessary%2C%20to%20respond%20to%20it](https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en#:~:text=Regulation%202023%2F2675%20on%20the%20protection%20of%20the%20European.coercion%2C%20and%20if%20necessary%2C%20to%20respond%20to%20it).

En ce qui concerne la résilience des chaînes d'approvisionnement, si le sentiment d'urgence diffère selon les États, toutes les économies industrialisées et la plupart des entreprises sont aujourd'hui en quête de solutions efficaces pour réduire leur exposition aux futures crises internationales. La sécurité économique ne se réduit pas à ce sujet, mais il constitue à la fois celui qui résiste le plus à l'action publique, et celui qui irrigue plusieurs autres – le risque de coercition et la résilience des infrastructures lui sont directement liés.

Jusqu'à présent, la sécurité économique est confinée à des discussions technocratiques qui portent sur l'efficacité d'instruments publics récemment adoptés ou modernisés. Ces discussions sont nécessaires tant l'approche reste parcellaire – on constate par exemple que nos régimes de contrôle des exportations n'empêchent pas l'accès par l'industrie d'armement russe à des technologies duales européennes, ou que la dépendance à l'égard de la Chine à hauteur de 99% de nos importations de terres rares est une vulnérabilité stratégique qu'une crise géopolitique révélerait à nos dépens.

L'expertise technique est fondamentale pour renforcer les dispositifs publics. Pourtant, **le sujet dépasse ce champ technocratique parce qu'il concerne les faiblesses nationales et européennes qui pourraient être exploitées pour contraindre ou empêcher nos choix souverains**, et l'avenir de l'Europe en tant que puissance technologique, industrielle et militaire.

Dans cette perspective, il s'agit d'interroger dans un premier temps la nature des menaces auxquelles les politiques de sécurité économique cherchent à répondre. Relèvent-elles de menaces envers la sécurité nationale exploitant les interdépendances économiques créées par la mondialisation, ou de menaces qui pèsent sur le niveau et la compétitivité de l'économie nationale ? En quoi cette distinction est-elle utile ? L'examen succinct du champ d'action des politiques de sécurité économique déjà adoptées en Asie orientale, en Europe et aux États-Unis permet, dans un

deuxième temps, d'aborder les questions d'efficacité de l'action publique. Enfin, le fait que nombre d'États s'approprient aujourd'hui la notion de sécurité économique dessine les contours d'enjeux politiques et stratégiques informés mais appelés à se durcir à mesure que l'environnement géopolitique continue de se dégrader. Les élections européennes de juin 2024 constituent un moment opportun pour faire émerger dans le débat public une thématique majeure pour les citoyens, puisqu'elle concerne directement leur avenir.

## 1 Quelles menaces ?

Toute politique de sécurité n'existe qu'en réponse à une menace. Si la sécurité économique cherche à répondre à des menaces pesant sur l'économie d'un pays au-delà de pures considérations de sécurité nationale, que protège-t-elle alors ? Il est important, pour clarifier le débat, de déterminer le référentiel ultime de ces politiques. S'agit-il de l'individu, de l'entreprise, du niveau de développement économique national, de l'intégrité territoriale ou de la souveraineté de l'État-nation ?

La tradition réaliste des études de sécurité pose comme principe directeur que le dénominateur commun des politiques de sécurité nationale est la survie de la nation et de l'État. On entre dans le domaine de la sécurité nationale lorsque l'on entre dans le champ des menaces existentielles. Par définition, seules des menaces de nature militaire et politique peuvent mettre en jeu la disparition de l'État, ou mener à l'annexion d'une nation par la conquête impérialiste. Puisque c'est la puissance relative d'un État dans le système international qui détermine sa capacité de survie, l'économie joue un rôle essentiel en tant qu'attribut de puissance, qui conditionne les capacités militaires de l'État en question.

Transposé dans le domaine de l'activité économique, ce cadre d'analyse réaliste, centré sur la survie, souligne **le caractère exceptionnel de l'intervention de l'État dans l'économie au nom de la sécurité nationale**. De manière générale, croissance et récession ne sont nulle part un sujet de sécurité nationale. Elles n'engagent ni la survie de la nation, ni celle de l'État. Le risque de faillite nationale existe dans des cas de crise de la dette souveraine, mais s'il amène à un effondrement des structures étatiques, ou à un changement de régime, n'entre-t-on pas déjà dans le domaine de la sécurité politique ? De même, la destruction d'une économie nationale par la guerre renvoie à l'approche réaliste, politico-militaire, de la sécurité nationale.

Les échanges économiques internationaux peuvent dans certains cas affaiblir un État et viser *in fine* sa souveraineté nationale et son intégrité territoriale. **La manipulation des interdépendances à des fins politiques est une caractéristique majeure des stratégies de puissance au 21<sup>e</sup> siècle** – il en va ainsi de la Russie qui crée des dépendances stratégiques aux importations de son gaz naturel pour neutraliser l’Allemagne et diviser l’Europe, de la Chine qui utilise de manière systématique des dénis d’accès à son marché lors de phases de tensions politiques (le Japon, la Lituanie, la Norvège, les Philippines, le Vietnam ont tous été victimes de ces pratiques ces dix dernières années), ou encore des États-Unis qui mettent à profit les contrôles sur les transferts de technologies dans leur compétition avec la Chine. Ces actions peuvent chercher à faire céder un État sur un dossier particulier, l’affaiblir militairement, ou créer éventuellement une déstabilisation généralisée.

La même observation est valable au niveau des entreprises, dont la survie n’est qu’exceptionnellement un sujet de sécurité nationale. Pour une entreprise, le risque de faillite ou les mesures juridiques qui peuvent mener à sa disparition sont bien de nature existentielle. Mais dans une économie de marché, **l’insécurité inhérente à la compétition est un ressort systémique du succès**. Par conséquent, « mises à part quelques exceptions, on s’attend à ce que les entreprises apparaissent et disparaissent »<sup>3</sup>. Seuls certains enjeux de souveraineté, de maintien sous contrôle national de technologies sensibles, ou certains sujets de société, comme le développement de l’emploi dans une aire géographique donnée, peuvent justifier une intervention étatique visant à éviter à une entreprise de disparaître ou de tomber sous le contrôle d’un acteur étranger. Prenons un exemple de non-intervention dans le secteur des télécommunications qui a mené à une telle disparition. En 2014 puis en 2015, le gouvernement français ne s’est pas opposé

à l’acquisition de l’ensemble des activités d’Alcatel-Lucent par China Huaxin (placé en 2019 par le gouvernement chinois sous le contrôle du conglomérat public Poly Group, l’une des principales entreprises chinoises de défense) et par Nokia. Aujourd’hui, les initiatives en matière de sécurité économique en Europe portent sur le renforcement de nos mécanismes de filtrage des investissements étrangers, en particulier pour éviter des transferts de technologies à double usage, civil et militaire, et mettent l’accent sur des dispositifs susceptibles de réduire les vulnérabilités des infrastructures critiques européennes à des interventions étrangères. Par conséquent, il est tout à fait possible que le devenir d’Alcatel-Lucent, si le cas se présentait aujourd’hui, serait examiné avec un regard différent de celui des années 2014/2015. **Le grand tournant européen sur les risques de pillage technologique n’a eu lieu qu’à partir de 2016, sous la forme d’une prise de conscience des intentions stratégiques de la Chine de Xi Jinping**<sup>4</sup>. Dix ans plus tard, la nouvelle donne géopolitique oblige à porter un regard nouveau sur les externalités des entreprises. La question de l’intervention étatique, nécessairement sélective, se pose sous l’angle des critères qui doivent la déclencher. Dans une économie de marché, la sécurité économique prend la forme de mesures exceptionnelles qui soustraient l’activité économique aux forces du marché.

La logique du seuil est donc cruciale pour qualifier une action étatique de menace de sécurité économique. De nombreuses actions affaiblissent la souveraineté nationale sans mettre en danger immédiat la survie de la nation et de l’État. C’est ainsi le cas des **mesures de déni d’accès, qui visent à entraver l’industrie d’armement d’un État, et en particulier sa capacité d’innovation**. C’est le sens de la plupart des mesures américaines visant l’industrie nanoélectronique en Chine, et qui ciblent les applications militaires de l’intelligence artificielle. Recherchant une symétrie, la Chine justifie ses règles d’août 2023 relatives au contrôle

<sup>3</sup> Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security, a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998, p. 22.

<sup>4</sup> François Godement, Abigaël Vasselier, *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations*, European Council on Foreign Relations, 1<sup>er</sup> décembre 2017, [https://ecfr.eu/publication/china\\_eu\\_power\\_audit7242/](https://ecfr.eu/publication/china_eu_power_audit7242/).

à l'exportation de gallium et de germanium par un argument militaire, puisqu'elle requiert un justificatif sur l'utilisateur final pour octroyer ses licences d'exportation<sup>5</sup>.

D'autres pratiques visent à **engendrer des vulnérabilités politiques** à travers la **création de dépendances de marché ou d'investissement dans les infrastructures critiques d'un État**. La Chine de Xi Jinping est passée maître dans ce mode opératoire, encourageant les acquisitions dans les infrastructures portuaires, le secteur énergétique et les réseaux de télécommunication. Les grandes entreprises chinoises, souvent publiques, ont acquis grâce à l'échelle du marché chinois une taille critique qui facilite leur conquête de marchés publics à l'international. Mais les logiques de marché n'expliquent pas tout. Il y a de la part de la Chine une intention stratégique de cultiver des dépendances. Elle a été exprimée ainsi par Xi Jinping en 2020 : « il faut rendre plus étroite la dépendance des chaînes de valeur industrielles envers la Chine, afin de disposer de fortes contre-mesures et une capacité de dissuasion envers les puissances étrangères susceptibles d'interrompre nos approvisionnements »<sup>6</sup>. Une formule qu'il est important de mettre en regard avec sa déclaration de 2016, dans laquelle il soulignait que « notre dépendance envers les technologies clés est le pire des problèmes cachés pour nous »<sup>7</sup>. Dans le domaine de la sécurité nationale, les considérations défensives et les actions offensives sont toujours entremêlées.

Lorsqu'une dépendance est créée, qu'un accès à une technologie est empêché ou qu'au contraire un savoir est volé, la survie n'est ni un sujet immédiat, ni même un enjeu apparent. Elle n'en reste pas moins l'enjeu

<sup>5</sup> « Conférence de presse régulière », ministère du Commerce de la République populaire de Chine, 6 juillet 2023, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/202307/20230703421747.shtml>

<sup>6</sup> Xi Jinping, « Quelques problèmes importants relatifs à la stratégie de développement économique de notre pays sur le moyen et le long terme [国家中长期经济社会发展战略若干重大问题] », Qiushi, n° 21, octobre 2020, [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c\\_1126680390.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm).

<sup>7</sup> « Core technology depends on one's own efforts: President Xi », People's Daily, 19 avril 2018, <http://en.people.cn/n3/2018/0419/c90000-9451186.html>.

en toile de fond dans une **approche réaliste des relations internationales où une faiblesse excessive est une invitation à l'agression**. Le cas de l'Ukraine est à cet égard révélateur du pire des scénarios : la longue pratique par la Russie d'attaques hybrides contre le pays avant l'invasion de février 2022 souligne que ce type d'actions peut constituer le prélude à une guerre (qu'elles peuvent même viser à préparer), ou devenir l'alternative quand elles ont échoué à produire le résultat escompté – ainsi l'emploi tactique régulier de l'arme du gaz contre l'Ukraine, y compris pour forcer la marine ukrainienne à céder une partie de sa flotte en mer Noire contre l'annulation d'une dette de gaz en 1993, ou l'interruption par Gazprom de tous les flux de gaz vers et via l'Ukraine en 2009<sup>8</sup>.

Ce détour théorique illustré rappelle la centralité de la puissance militaire et, au-delà, de la hiérarchie des puissances entre États, qui demeure le premier cadre de référence des politiques de sécurité économique. Les ramifications militaires des échanges économiques ne sont pas toujours l'aspect le plus évident d'un projet industriel. Les acheteurs militaires représentent moins de 1 % des volumes de vente du secteur des semi-conducteurs. Pourtant, la nanoélectronique est centrale à l'innovation de défense, donc aux rapports de force entre grandes puissances. Un avion de combat F-35 incorpore près de 417 kilos de terres rares et de matériaux critiques, dont ses utilisateurs ne contrôlent pas l'accès, dominé par la Chine<sup>9</sup>. **Les logiques de goulet d'étranglement technologique, de déni d'accès et d'exploitation chirurgicale de vulnérabilités constituent bel et bien le cœur des considérations relatives à la sécurité économique**. Si l'autonomie autarcique est hors de portée pour

<sup>8</sup> Illia Ilin, Olena Nihatova, « Exploring Russia's postponed war against Ukraine: A corpus-based analysis of strategic studies institutes' publications from 1991 to 2014 », Central European Journal of International and Security Studies, vol. 17(4), 2023, <https://www.cejiss.org/exploring-russia-s-postponed-war-against-ukraine-a-corpus-based-analysis-of-strategic-studies-institutes-publications-from-1991-to-2014>.

<sup>9</sup> Doug Irving, « The time to prevent shortfalls in critical materials is now », The RAND Blog, 20 mars 2023, <https://www.rand.org/pubs/articles/2023/the-time-to-prevent-shortfalls-in-critical-materials.html>.



tous les États, la solution ne peut passer que par des arbitrages entre dépendances mutuelles consenties et gérées stratégiquement, et développement de capacités propres.

Cela étant posé, il devient impossible de ne pas s'interroger sur le lien entre sécurité économique et compétitivité. **Une approche centrée sur la puissance militaire et les atteintes à la souveraineté n'est-elle pas trop restrictive ? A contrario, si c'est la puissance d'un État qui est en jeu, tout ce qui y contribue ne doit-il pas potentiellement entrer dans le champ d'action de la sécurité économique ?** Cette question est d'autant plus délicate que le monde de la technologie n'a jamais été aussi dual – la nanoélectronique, l'informatique quantique, l'intelligence artificielle ont toutes des finalités militaires possibles, même lorsque l'essentiel de la valeur commerciale d'une innovation résulte de ventes à des clients civils. La puce GPU A-100 de Nvidia, à laquelle le département du Commerce américain impose des restrictions à l'exportation vers la Chine, joue un rôle majeur dans le programme de développement de capacités de conduite autonome de Tesla. Elle est utilisée aussi dans des supercalculateurs indispensables au fonctionnement de la dissuasion nucléaire et à la conception de systèmes d'armes complexes, en plus de leurs capacités en matière de prédiction météorologique et de gestion des marchés financiers. Ne faut-il pas alors penser la sécurité économique comme un élément d'une quête de supériorité technologique au service de la position d'un État dans le monde ?

Ce panorama serait incomplet sans souligner qu'il existe un courant de pensée qui inscrit la « sécurité économique » dans une réflexion sur l'État-providence, en la centrant sur le bien-être individuel et non sur un référent « national ». Ce courant attend de l'État qu'il protège ses ressortissants de tout un ensemble de risques propres à l'économie de marché, qu'il s'agisse du chômage, de la baisse du pouvoir d'achat, des accidents du travail, des maladies, du grand âge, etc. Il interroge donc les grandes dépendances issues de la mondialisation de l'économie. Il y a là une convergence certaine avec les problématiques de chaînes

d'approvisionnement, qui lient directement l'expérience de consommation ou de bien-être individuels au cadre national et à la situation mondiale. Certaines pénuries, dans le cas de produits alimentaires ou énergétiques, orchestrées par des adversaires à des fins de coercition, relèvent bien de menaces économiques à la sécurité nationale. Pourtant, en deçà de ce seuil de l'action étrangère hostile, il semble plus rigoureux de penser les sujets dans le registre de la bonne gouvernance, et non dans celui de la sécurité nationale.

## 2 Asie orientale, Amérique, Europe : quels champs d'action publique ?

Les États qui emploient le terme ne formulent pas tous une définition de la sécurité économique, mais certains le font. La Corée du Sud la décrit ainsi dans la stratégie de sécurité nationale présentée par la présidence de la République comme « un état dans lequel la sécurité nationale est maintenue et les activités économiques ne sont pas entravées, en assurant l'entrée régulière des éléments essentiels aux activités économiques de la nation et en empêchant les sorties inappropriées, quelles que soient les variables nationales et internationales »<sup>10</sup>. Mais la plupart se contentent d'énumérer des domaines politiques – définissant le terme par l'intermédiaire de son contenu concret en matière d'action publique, et le justifiant par la montée du risque géopolitique et de la compétition technologique dans le monde. Le communiqué conjoint du sommet des chefs d'État du G7 de mai 2023 dessine ainsi un champ d'action en sept domaines :

<sup>10</sup> "A state in which national security is maintained and economic activities are unhindered by ensuring the smooth inflow of essential items for the nation's economic activities and preventing inappropriate outflow, regardless of domestic and international variables" : "The Yoon Suk Yeol Administration's National Security Strategy: Global Pivotal State for Freedom, Peace and Prosperity", Bureau de la Sécurité nationale, Bureau du Président, République de Corée, juin 2023, <https://www.president.go.kr/download/648bbeff9b00b>.

- la résilience des chaînes d’approvisionnement ;
- la résilience des infrastructures critiques ;
- la réponse aux politiques et aux pratiques économiques qui ne respectent pas les règles de marché ;
- la réponse à la coercition économique ;
- la réponse aux pratiques hostiles dans le domaine numérique ;
- la coopération internationale en matière de standards ;
- la prévention des fuites de technologies émergentes et critiques<sup>11</sup>.

Cette apparente convergence des démocraties industrialisées autour de domaines d’intervention ciblée masque en réalité plusieurs clivages.

### 2.1 SUPÉRIORITÉ TECHNOLOGIQUE ET COMPÉTITIVITÉ CONTRE CENTRAGE STRICT SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE CLASSIQUE

Il existe d’abord un fossé **entre deux sensibilités en matière de sécurité économique** : d’une part, les tenants d’une **approche stricte, centrée sur les ressorts économiques de la puissance militaire, de la stabilité politique et de la souveraineté nationale** – une approche qui domine en Europe ; de l’autre, les défenseurs d’une **approche géopolitique grand angle, qui porte sur la position de puissance relative de leur État dans le système international et qui perçoit la compétitivité et le dynamisme économique comme un attribut essentiel de la puissance** – une approche qui domine aux États-Unis, en Chine et au Japon.

Aux États-Unis, le conseiller à la Sécurité nationale Jack Sullivan l’exprime sans ambiguïté lorsqu’il explique qu’en « raison de la nature fondatrice (*foundational*) de certaines technologies, comme les puces logiques et mémoire, nous devons maintenir une avance aussi large que possible »<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> “G7 Leaders’ statement on economic resilience and economic security”, 20 mai 2023, [https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/session5\\_01\\_en.pdf](https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/session5_01_en.pdf).

Au Japon, le ministère de l’Économie, du Commerce et de l’Industrie (METI) propose trois catégories d’action selon les dynamiques de diffusion technologique. Pour les technologies représentant une innovation de rupture, l’objectif stratégique du Japon doit être d’acquiescer un nouvel avantage compétitif spécifique. Pour les technologies pour lesquelles le Japon dispose déjà d’un avantage, la priorité est donnée au contrôle des transferts de biens ou de savoirs sensibles. En revanche, pour les technologies déjà très diffusées et devenues des commodités, la priorité est de limiter les dépendances extérieures excessives, et si possible de s’assurer que le pays demeure incontournable dans certains segments de la chaîne de valeur afin de le soustraire à tout risque de chantage<sup>13</sup>.

La menace que font primer les approches américaine et japonaise de la sécurité économique réside donc bien dans la perte de la supériorité technologique – ou pour paraphraser Jake Sullivan, « nous avons pour mission d’inaugurer une nouvelle vague de la révolution numérique, en veillant à ce que les technologies de la prochaine génération soient au service de nos démocraties et de notre sécurité, et non à leur détriment »<sup>14</sup>.

En Europe, l’ambition est formulée **en termes beaucoup plus prudents**. Selon la Commission européenne, l’objectif est de créer un « cadre pour une évaluation solide et une gestion des risques de sécurité économique qui pèsent sur l’Union européenne, ses États membres et ses entreprises, afin de préserver et de renforcer notre dynamisme économique ». Dans ce contexte, il est nécessaire de « travailler avec nos alliés, nos partenaires et le secteur privé pour articuler une vision de sécurité économique qui nous servira de multiplicateur de force ». Par comparaison avec les États-Unis

<sup>12</sup> White House, “Remarks by National Security advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit”, 16 septembre 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

<sup>13</sup> Entretien avec le METI, Paris, février 2024.

<sup>14</sup> White House, *op. cit.*

et le Japon, l'approche européenne vise un centrage plus étroit sur les risques, et n'est pas adossée à la vision de ce que serait une supériorité technologique européenne<sup>15</sup>.

## 2.2 COMMENT DÉ-RISQUER ?

Comment rendre les chaînes d'approvisionnement plus résilientes face aux risques géopolitiques ? Le sujet domine les débats, et fait naître des approches différentes. Révélé au grand public par les pénuries de masques au début de la pandémie de COVID-19, puis par les fortes tensions d'approvisionnement en semi-conducteurs pendant l'année 2021 et par l'augmentation des coûts énergétiques en 2022, **ce sujet est très lié, du point de vue des gouvernements occidentaux, à la question du risque de guerre en Asie**. Il a donné lieu au néologisme « dé-risquer » (*de-risking*), proposé par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, et adopté par la suite par de nombreux gouvernements – y compris celui des États-Unis<sup>16</sup>. En cas de conflit sino-américain autour de Taiwan ou en mer de Chine du Sud, comment éviter les interruptions d'approvisionnement en matériaux critiques ? Et sans aller jusqu'à la guerre, en cas de conflit politique avec la Chine, comment se prémunir contre des actions chinoises ciblées, qui viseraient des entreprises ou des secteurs spécifiques ?

Dans un rapport, la Banque fédérale d'Allemagne estime que « compte tenu des tensions géopolitiques croissantes et des risques associés, les entreprises et les décideurs politiques doivent repenser la structure de leurs chaînes d'approvisionnement et l'expansion de leurs activités

<sup>15</sup> « Communication conjointe concernant une stratégie européenne en matière de sécurité économique », Commission européenne, 20 juin 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358).

<sup>16</sup> « EU softens China Strategy by adopting 'de-risking' approach », *The Guardian*, 30 juin 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/30/eu-china-strategy-de-risking-ursula-von-der-leyen-brussels>.

d'investissement direct en Chine »<sup>17</sup>. Mais les entreprises européennes sont en réalité très divisées sur ce sujet. Une enquête de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine montre que 18 % d'entre elles ont déjà ou sont en train de préparer un transfert de leurs investissements hors de Chine, et que 22 % envisagent d'autres pays pour leurs investissements futurs initialement prévus en Chine (27 % pensent à l'ASEAN, 21 % à l'Europe, et 15 % à l'Inde). Dans le même temps, et à l'inverse, 20 % des entreprises interrogées prévoient de siniser encore davantage la chaîne d'approvisionnement de leurs activités en Chine, et 4 % l'ont déjà fait<sup>18</sup>. C'est le choix fait par le secteur automobile allemand, ou encore par Airbus, qui a annoncé en 2023 la construction d'une nouvelle chaîne d'assemblage en Chine. Un ancrage plus profond dans un écosystème de fournisseurs en Chine peut être perçu comme une assurance contre le risque géopolitique tout autant que comme une stratégie de diversification.

Au Japon, pays qui a le plus œuvré à l'international pour promouvoir la notion de sécurité économique, le METI, dans son dernier plan d'action, présente un « concept de base » qui demande d'une part à ce que le Japon renforce ses chaînes d'approvisionnement et sa base technologique pour répondre à un ensemble de risques géopolitiques croissants (rivalité sino-américaine, invasion russe de l'Ukraine, conflit au Proche-Orient) et, d'autre part, qu'il affronte également des réalités structurelles comme la dépendance aux ressources naturelles et énergétiques, les vulnérabilités des voies d'accès maritimes et les questions de ressources humaines sur le long terme<sup>19</sup>. Le METI propose un plan de *de-risking* centré sur trois secteurs prioritaires : l'informatique, pensée de manière large (nanoélectronique, quantique, intelligence artificielle), les technologies dites propres

<sup>17</sup> « German industry defies rising pressure to limit China exposure », *Wall Street Journal*, 20 septembre 2023, <https://www.wsj.com/business/autos/german-companies-defy-rising-pressure-to-limit-exposure-to-china-4a877b27>.

<sup>18</sup> Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, *Business Confidence Survey 2023*, 21 juin 2023, <https://www.european-chamber.com.cn/en/publications-archive/1124>.

<sup>19</sup> Entretiens avec le METI, novembre 2023.

(*cleantech*), et les biotechs. Le METI projette son action en « mesures de soutien », y compris de soutien capitalistique à la production et non plus seulement à la R&D. Il est intéressant de noter que **le Japon est le seul pays, jusqu'à présent, à avoir mené à bien un plan de réduction de sa dépendance à la Chine pour des matériaux critiques**. Après avoir subi des interruptions d'approvisionnement de terres rares en réponse à un incident en mer de Chine orientale en 2010, le Japon est parvenu en quelques années à réduire de 90 % à 60 % le poids de la Chine dans ses approvisionnements, en s'appuyant sur un éventail de mesures allant de l'acquisition d'intérêts miniers en Australie, au stockage et à l'investissement technologique pour augmenter ses capacités de recyclage et développer des alternatives à l'utilisation de ces matériaux<sup>20</sup>.

En France, le sujet des chaînes d'approvisionnement a émergé assez récemment. L'Observatoire français des ressources minérales pour les filières industrielles (OFREMI) a été institué en 2022 pour identifier nos vulnérabilités d'approvisionnement, et offrir aux filières stratégiques des mesures de soutien susceptibles d'agir sur leurs différents besoins : accès à une matière première, préservation d'une chaîne de valeur, question relative à la politique étrangère, études de marché et perspectives concernant les risques d'approvisionnement<sup>21</sup>. La première étape a consisté à créer en 2023 avec Infravia, un acteur privé, un fonds spécial d'investissement dans les matériaux critiques, doté de 500 millions d'euros via le plan France 2030, afin d'atteindre une capacité de 2 milliards d'euros<sup>22</sup>.

À l'heure où des investissements considérables visent à faire de Dunkerque un centre de fabrication de batteries électriques, **l'importance des investissements étrangers et des mécanismes de soutien**

<sup>20</sup> Tatsuya Terazawa, "How Japan solved its rare earth minerals dependency issue", *World Economic Forum*, 13 octobre 2023, <https://www.weforum.org/agenda/2023/10/japan-rare-earth-minerals/>.

<sup>21</sup> Site internet de l'OFREMI : <https://www.ofremi.fr/fr/>.

<sup>22</sup> Site internet d'Infravia Capital : <https://infraviacapital.com/fr/infravia-lance-un-fonds-dedie-aux-metaux-critiques/>.

**européens mérite d'être soulignée**. Ainsi, le principal financeur privé de la méga-usine de batteries de Verkor est le fonds australien Macquarie<sup>23</sup>. Orano s'est associé au chinois XTC New Energy pour construire deux usines de fabrication de matériaux actifs de cathode, critiques pour la production de batteries électriques<sup>24</sup>. L'entreprise taiwanaise ProLogium y construit son premier site industriel de batteries solides, une technologie innovante pour laquelle son prototype doit désormais être produit en volume – l'objectif est d'atteindre 48 GWh en 2030<sup>25</sup>. Chacun de ces projets bénéficie d'aides d'État françaises autorisées par la Commission européenne dans le cadre du Projet important d'intérêt européen commun relatif aux batteries électriques : 650 millions d'euros pour Verkor, 1,5 milliards pour ProLogium. Non loin dans les Hauts-de-France, les projets de véhicules électriques de Renault reposent en partie sur le partenariat avec le groupe chinois Envision, qui a racheté en 2018 les activités batteries Lithium-Ion du japonais AESC, filiale de Renault-Nissan. Une nouvelle usine sur le site historique de Renault à Douai vise à une capacité de 9 GWh à l'horizon 2025, puis 30 GWh dès 2030<sup>26</sup>.

**L'exemple de la construction en France d'une filière de batteries électriques met en lumière une contradiction fondamentale des relations des démocraties industrialisées avec la Chine à l'heure de la transition vers une économie décarbonée**. D'une part, la Chine a su

<sup>23</sup> *Macquarie Asset Management becomes lead investor in Verkor Series C fundraise*, 14 septembre 2023, <https://www.macquarie.com/au/en/about/news/2023/macquarie-asset-management-becomes-lead-investor-in-verkor-series-c-fundraise.html>.

<sup>24</sup> « Orano et XTC New Energy s'associent pour fabriquer des composants de batteries de véhicules électriques en France », 16 mai 2023, <https://www.orano.group/fr/actus/actualites-du-groupe/2023/mai/orano-et-xtc-new-energy-s-associent-pour-fabriquer-des-composants-de-batteries-de-vehicules-electriques-en-france>.

<sup>25</sup> "ProLogium Welcomes The Green Light Given By The European Commission For Public Grant For Its Gigafactory Project In Dunkirk", 3 août 2023, <https://prologium.com/prologium-welcomes-the-green-light-given-by-the-european-commission-for-public-grant-for-its-gigafactory-project-in-dunkirk/>.

<sup>26</sup> « Envision, le groupe chinois qui veut produire des batteries en France », *Le Journal du Dimanche*, 15 septembre 2020, <https://www.lejdd.fr/Economie/envision-le-groupe-chinois-qui-veut-produire-des-batteries-en-france-3991606>.

s'appuyer sur son marché intérieur de véhicules électriques pour augmenter les parts de marché mondiales de sa production de batteries. Elles sont passées de 37,4 % en 2020 à 60,9 % en 2022, alors que dans le même temps celles du Japon diminuaient, passant de 21,1 % à 8,9 %<sup>27</sup>. Les pratiques d'intégration verticale de ses fabricants de batteries et les politiques visant à dominer les matériaux critiques lui assurent dans le même temps une position de supériorité stratégique dans ce secteur. Elle se positionne donc comme un acteur incontournable pour la transition énergétique en Europe. D'autre part, même si les investissements dans la filière batterie française témoignent d'une recherche de diversification de partenariats et d'une ambition de localisation industrielle et d'emploi, elles reviennent pour l'heure à **accroître la dépendance à l'égard de la Chine pour les matériaux critiques indispensables à la transition énergétique.**

En Europe, la résilience des chaînes d'approvisionnement est le sujet le plus nouveau à l'agenda de la Commission et des États membres. C'est aussi celui pour lequel la capacité d'action de l'UE est aujourd'hui la plus limitée. Un rapport de 2022 de la Commission européenne montre des niveaux de dépendance à la Chine supérieurs à 90 % pour les terres rares utilisées dans les aimants permanents et le magnésium, et à 60 % pour le tungstène et le scandium<sup>28</sup>. La Chine a consenti des investissements considérables pour dominer ce secteur, tandis que les démocraties industrialisées européennes préféreraient s'appuyer sur l'interdépendance des marchés pour importer des matériaux dont l'extraction et la transformation sont très polluantes. Cette situation de dépendance a été progressivement aggravée par la combinaison de plusieurs facteurs comme les réglementations environnementales, le rejet des mines par le grand public et une rationalité économique liée aux coûts moindres permis par l'échelle de la production en Chine.

<sup>27</sup> Entretiens de l'auteur, février 2024.

<sup>28</sup> Commission européenne, "Critical Raw Materials for strategic technologies and sectors in the EU: A foresight study", 2 septembre 2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42882>.

L'Union européenne est aujourd'hui sur le point d'adopter une législation sur les matières premières critiques, proposée par la Commission<sup>29</sup>. Elle en liste 34, dont 17 sont labellisées « stratégiques »<sup>30</sup>. Ursula von der Leyen fixe un cap ambitieux : « Il est dans notre intérêt mutuel d'augmenter la production de manière durable et, en même temps, de garantir le plus haut niveau de diversification des chaînes d'approvisionnement pour nos clients européens »<sup>31</sup>. Les objectifs chiffrés présents dans le texte reflètent cette ambition. À l'horizon 2030, les capacités d'extraction, de transformation et de recyclage de l'UE doivent respectivement couvrir au moins 10 %, 40 % et 15 % de sa consommation annuelle de matières premières stratégiques. Le texte pose également que pour chaque matériau critique, « des efforts devront être entrepris » afin qu'aucun pays tiers ne fournisse plus de 65 % de la consommation européenne.

La législation européenne à venir est construite autour de la **notion juridique nouvelle de « projet stratégique »**, qu'elle définit autour de cinq critères : la contribution du projet à la sécurité des approvisionnements européens ; sa faisabilité technique et ses délais ; le respect de critères environnementaux et de critères relatifs au droit du travail ;

<sup>29</sup> Commission européenne, « Législation européenne sur les matières premières critiques », 16 mars 2023, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_fr).

<sup>30</sup> Le règlement effectue la distinction suivante. Les matières premières stratégiques « incluent, parmi toutes les matières premières évaluées, celles qui figurent aux premières places du point de vue de l'importance stratégique, du taux de croissance prévu de la demande et de la difficulté à augmenter la production ». Les matières premières critiques incluent « les matières premières stratégiques recensées à l'annexe I, section 1, ainsi que toute autre matière première atteignant ou dépassant les seuils relatifs à l'importance économique et au risque pour la sécurité de l'approvisionnement visés au paragraphe 3 ». Source : Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act\\_en#:~:text=The%20European%20Critical%20Raw%20Materials%20Act%20aims%20to,has%20set%20out%20four%20pillars%20to%20achieve%20this](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en#:~:text=The%20European%20Critical%20Raw%20Materials%20Act%20aims%20to,has%20set%20out%20four%20pillars%20to%20achieve%20this).

<sup>31</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, "Critical Raw Materials: Ensuring secure and sustainable supply chains for EU's green and digital future", 16 mars 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_23\\_1661/IP\\_23\\_1661\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_1661/IP_23_1661_EN.pdf).

la nécessité qu'un projet dans un État membre de l'UE bénéficie à d'autres États membres ; et, pour les projets réalisés en pays tiers, la nécessité que le projet soit mutuellement avantageux et qu'il contribue au développement économique du pays en question<sup>32</sup>. La législation prévoit que ces projets dits stratégiques bénéficient de conditions favorables : guichet unique et examen prioritaire, pour réduire les délais administratifs d'autorisation ; assistance à l'obtention de financements ; assistance pour faciliter les achats de la production du projet. Pourtant, la législation ne prévoit pas de financement spécifique pour ces projets. Elle se contente de proposer un soutien financier à des programmes nationaux d'exploitation des ressources en matières premières. En outre, comme les réactions provoquées par le projet d'exploitation minière de ressources en lithium dans l'Allier le démontrent, il sera nécessaire, pour favoriser la production de matières premières critiques en Europe, de **gagner de nombreuses batailles politiques locales**, tant les oppositions aux projets seront fortes<sup>33</sup>. Enfin, sans instrument public qui garantisse un prix d'achat, la question de la viabilité commerciale de projets à petite échelle reste entière.

### 2.3 QUEL RÔLE POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ?

Dans les démocraties industrialisées, le clivage porte surtout sur la place à accorder à la politique industrielle. Aux États-Unis et au Japon, elle fait l'objet d'un véritable renouveau, porté par le secteur stratégique des semi-conducteurs et par la vision de la supériorité technologique décrite plus haut. Dans l'Union européenne, malgré certaines avancées récentes, la Commission et de nombreux États membres hésitent à lever les freins

<sup>32</sup> Article 5 du règlement.

<sup>33</sup> Nathan Canas, « Dans l'Allier, une future mine de lithium suscite l'intérêt des pouvoirs publics et les critiques des associations locales », Euractiv, 10 novembre 2023, <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/dans-lallier-une-future-mine-de-lithium-suscite-linteret-des-pouvoirs-publics-et-les-critiques-des-associations-locales/>.

qui entravent la politique industrielle. La construction du marché commun a nécessité l'élaboration d'un droit de la concurrence strict, qui interdit les aides d'État. Sans lui, la concentration industrielle dans les États les plus riches serait inévitable, car ils pourraient subventionner des secteurs entiers – une démarche hors de portée pour les États membres aux capacités budgétaires moindres.

En théorie, l'UE pourrait poser les fondements d'une politique industrielle européenne volontariste mais de nombreux obstacles s'y opposent, en plus du droit de la concurrence : l'absence d'une capacité budgétaire suffisante à l'échelle de l'Union, l'absence d'outils fiscaux propres, ou encore la réticence à mutualiser la dette. L'alternative est d'autoriser les États membres à déployer des aides d'État, non sans soulever le risque d'une désagrégation du marché commun. C'est néanmoins la voie jusqu'à présent choisie par l'Europe, avec timidité. Elle autorise les aides d'État au cas par cas et à titre exceptionnel, dans des secteurs stratégiques, avec de nombreuses conditions restrictives. Ces exceptions, pourtant très limitées, ont déjà abouti à un effet de concentration. Entre février et décembre 2022, l'Allemagne a représenté 51 % des aides d'État approuvées par la Commission européenne, et la France 24 %<sup>34</sup>. Jusqu'où relâcher les restrictions européennes en matière de droit de la concurrence, afin de permettre une politique industrielle ambitieuse ? Faut-il continuer de procéder secteur par secteur, à l'heure où l'on parle à Bruxelles de nouvelles exceptions pour l'énergie éolienne ? **Est-il possible de continuer à se lier les mains en matière de politique industrielle quand les États-Unis et la Chine l'emploient à des fins de compétition de puissance ?** À l'inverse, les échecs des politiques industrielles constatés dans l'histoire récente ne doivent-ils pas inciter à s'en tenir à la défense des mécanismes de marché ?

<sup>34</sup> « Germany & France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern », Euronews Business, 21 janvier 2023, <https://www.euronews.com/business/2023/01/17/germany-france-account-for-most-eu-state-aid-heres-why-its-a-concern>.

En Asie, la question industrielle a un nom : « Chine + 1 ». La diversification hors de Chine des grands acteurs économiques est au sommet des agendas depuis la guerre commerciale initiée par l'administration Trump contre la Chine. Celle-ci a considérablement accéléré une tendance préexistante, causée par l'augmentation des coûts de production en Chine et la prise de conscience des risques nouveaux que la priorité absolue accordée par Xi Jinping à la sécurité nationale fait peser sur les entreprises. L'aspiration à une meilleure gestion des risques chinois entretient une forte dynamique d'investissement dans certains pays de l'ASEAN – en particulier au Vietnam, qui attire entre 28 et 38 milliards d'investissement directs étrangers par an depuis 2016, y compris de la part d'investisseurs chinois<sup>35</sup>. Pour la première fois en 2022, les investissements taiwanais en Asie du Sud et du Sud-Est ont dépassé les investissements en Chine<sup>36</sup>. Cette perte d'attractivité de la Chine a aussi abouti à une montée nette de l'attractivité du Mexique pour des entreprises asiatiques visant le marché américain – les statistiques d'investissements directs étrangers au Mexique ces dernières années sont comparables à celles du Vietnam, avec 35,3 milliards de dollars en 2022<sup>37</sup>. En 2023, les investissements directs étrangers réalisés en Chine ont atteint 33 milliards de dollars, leur niveau le plus bas depuis 1993<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Ministère du Plan et de l'Investissement, Vietnam, <https://www.mpi.gov.vn/en/Pages/2022/Report-on-foreign-direct-investment-in-2022-403479.aspx>.  
 “Vietnam has potential to lure US\$38 billion in FDI in 2023”, *Thoi Bao Tai Chinh*, 26 janvier 2023, <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/vietnam-has-potential-to-lure-us-38-billion-in-fdi-in-2023-120769.html>.

<sup>36</sup> “Taiwan to continue shifting investment away from China, Minister says”, *Nikkei Asia*, 29 novembre 2023, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Taiwan-to-continue-shifting-investment-away-from-China-minister-says>.

<sup>37</sup> “Foreign Direct Investment in 2022 was Mexico's best since 2015”, *Mexico News Daily*, 9 février 2023, <https://mexiconewsdaily.com/news/foreign-investment-in-2022-mexicos-best-since-2015/>.

<sup>38</sup> “Foreign Direct Investment to China slumps to 30-year low”, *Bloomberg*, 18 février 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-02-18/foreign-direct-investment-into-china-slumps-to-worst-in-30-years>.

Les États-Unis et le Japon cherchent à accélérer cette tendance par des initiatives de politique étrangère, à l'image de l'IPEF (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*), proposition alternative américaine pour structurer une nouvelle forme de coopération économique internationale qui ne passe pas par le libre-échange, avec treize partenaires : l'Australie, le Brunei, Fidji, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la République de Corée, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. En novembre 2023 à San Francisco, ses membres signent l'accord IPEF relatif à la résilience des chaînes d'approvisionnement<sup>39</sup>. L'accord vise surtout à favoriser le partage d'informations et à créer un environnement politique favorable à la diversification des entreprises dans leur quête de lieux de production et de marchés (sous-entendu, hors de Chine).

En Chine, la sécurité économique est clairement conçue comme étant au service de la stabilité du régime<sup>40</sup>. Le terme lui-même est moins mis en avant que dans les démocraties industrialisées. Les politiques publiques sont plutôt orientées sur la notion de « sécurité politique », présentée dans les discours de Xi Jinping comme le « fondement » de la stratégie chinoise de sécurité nationale. Cette priorité absolue à une vision de la sécurité nationale dédiée à la préservation du système socialiste de parti-État est perçue par de nombreux acteurs économiques internationaux comme un risque pour leurs activités en Chine – cela se traduit notamment par des exigences de localisation de données, une confusion entre pratiques légitimes et nécessaires de l'intelligence économique et espionnage, et par le risque, pour les entreprises étrangères, d'être utilisées comme une monnaie d'échange dans des conflits politiques entre la Chine et d'autres pays, comme ce fut le cas par exemple pour l'entreprise coréenne Lotte<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Ministère des Affaires étrangères, Japon, “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement relating to supply chain resilience”, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100581548.pdf>.

<sup>40</sup> Institut Montaigne, *Sailing the Seas of Economic Security*, *China Trends* n° 17, octobre 2023, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/china-trends-17-sailing-seas-economic-security>.

<sup>41</sup> “South Korea's Lotte seeks to exit China after investing \$9.6 billion, as Thaad fallout ensues”, *The Straits Times*, 13 mars 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/south-koreas-lotte-seeks-to-exit-china-after-investing-96-billion>.

L'autre caractéristique de l'approche chinoise est la recherche de « l'autosuffisance dans le domaine de la science et de la technologie », une expression qui apparaît ainsi six fois dans le rapport de travail présenté par Xi Jinping au 20<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste d'octobre 2022<sup>42</sup>. **Cet objectif ambitieux, qui peut sembler en droite ligne avec les errements de la période maoïste, ne sera sans doute pas atteint dans tous les secteurs.** Ainsi pour les semi-conducteurs, alors que le plan *Made in China 2025* fixait comme objectif une production en Chine de 70 % de la consommation du pays en semi-conducteurs, elle n'en était qu'à 17 % en 2022 mais aurait atteint 30 % en 2023<sup>43</sup>. Les restrictions d'accès aux technologies nécessaires à la fabrication de puces logiques avancées pénalisent grandement les plans chinois. En revanche, dans les nœuds matures, au-delà de 28 nanomètres, les investissements considérables du pays, où 22 usines sont aujourd'hui en construction (en plus des 44 déjà en opération), devraient aboutir à ce que la Chine détienne 39 % de la capacité mondiale de production en 2027<sup>44</sup>. Cela signifie que l'importance de l'industrie microélectronique chinoise pour le secteur automobile, qui a surtout besoin de ces générations de puces, continuera de croître dans les prochaines années. Le risque que la Chine inonde le marché de certaines catégories de semi-conducteurs à horizon cinq ans soulève déjà des discussions quant aux mesures défensives que les États-Unis, le Japon ou l'Europe pourraient avoir à adopter<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Xi Jinping, « Tenez haut le grand étendard du socialisme à caractéristiques chinoises et efforcez-vous dans l'unité de construire un pays socialiste moderne à tous égards [Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects] », 16 octobre 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/China-s-party-congress/Transcript-President-Xi-Jinping-s-report-to-China-s-2022-party-congress>.

<sup>43</sup> « China's Jan semiconductor sales growth outpaces global level, as self-sufficiency improves amid US clampdown », *Global Times*, 5 mars 2024, <https://www.globaltimes.cn/page/202403/1308245.shtml>.

<sup>44</sup> Che Pan, « Tech war: China chip imports fall in 2023 but semiconductors remain country's largest item ahead of crude oil », *South China Morning Post*, 12 janvier 2024, <https://www.scmp.com/tech/policy/article/3248269/tech-war-china-chip-imports-fall-2023-semiconductors-remain-countrys-largest-item-ahead-crude-oil>.

<sup>45</sup> Chris Miller, « Western nations need a plan for when China floods the chip market », *Financial Times*, 29 janvier 2024, <https://www.ft.com/content/2bd1c1a3-931a-4e95-9ea2-e1e8c635ff50>.

## 2.4 PROTÉGER LE PATRIMOINE TECHNOLOGIQUE

La gestion des transferts de technologies est au cœur des agendas de sécurité économique en Europe, aux États-Unis, au Japon, en Corée du Sud et à Taiwan. Le sujet connaît depuis ces cinq dernières années<sup>46</sup> quatre dynamiques nouvelles.

- **La première dynamique concerne l'évolution des listes de biens soumis à des exigences de licence d'exportation.** Le défi est ici immense, sous l'effet de l'accélération de l'innovation d'une part, mais aussi des mutations de la gouvernance internationale d'autre part. L'attitude bloquante de la Russie empêche ainsi les mises à jour du "Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies", convention multilatérale établie en 1996 traitant des régimes de contrôles d'exportation et à laquelle la plupart des États occidentaux se réfèrent pour construire leurs propres listes de biens soumis à une exigence de licence d'exportation.
- **La seconde dynamique tient à l'évolution des outils et instruments d'action.** Il est désormais tenu pour acquis que le contrôle des transferts de technologies n'est pas exclusivement un sujet de contrôle des exportations. Des États hostiles se donnent les moyens d'acquérir des biens nécessaires en dehors des systèmes classiques d'importation, via des investissements directs, la coopération en matière de recherche et d'éducation, et des vulnérabilités informatiques (espionnage numérique).
- **Troisièmement, il demeure extrêmement difficile d'identifier avec précision les utilisateurs finaux de technologies sensibles et souveraines et leur détournement d'usage éventuel.** Le défi du

<sup>46</sup> Institut Montaigne, *Sailing the Seas of Economic Security*, *China Trends* n° 17, octobre 2023, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/china-trends-17-sailing-seas-economic-security>.



renseignement est considérable pour déterminer avec précision si l'utilisateur final d'une technologie acquise n'est pas une entité militaire au sein d'un État susceptible de menacer ses voisins. Il appartient normalement aux entreprises exportatrices d'en assurer la conformité et le suivi contractuel.

- **Dernière dynamique à considérer, l'Europe, dans son déploiement, n'a pas encore réussi à résoudre la contradiction inhérente à l'europanisation d'une politique** qui doit nécessairement être coordonnée au vu des enjeux d'échelle mais qui relève intimement de la souveraineté nationale de chacun de ses États membres, alors même qu'il n'existe aucun consensus parmi les 27 sur les pouvoirs que la Commission européenne devrait endosser en la matière<sup>47</sup>.

En France, pays marqué par une tradition étatique de sécurité économique, le terme est historiquement lié à la protection des actifs stratégiques face aux menaces étrangères. L'existence d'une industrie d'armement explique le développement de procédures de contrôle dans le contexte de la Guerre froide, sous l'égide du Secrétariat général de la Défense nationale (SGDSN depuis 2010), sous l'autorité du Premier ministre et de la Direction générale de l'armement du ministère des Armées. L'élargissement de la problématique de l'accès aux technologies sensibles tout comme l'importance croissante des technologies duales provenant de l'innovation civile pour le secteur de la défense ont encouragé la création, en 2016, du Service de l'information stratégique et de la sécurité économique (Sisse) au sein de la Direction générale des entreprises de Bercy. En complément du système de licences d'exportation pour les technologies militaires, sous l'égide du SGDSN, l'action du Sisse est construite autour de la notion « d'entreprise stratégique », dont le statut et les critères de qualification ne sont pas publics.

<sup>47</sup> Pour un panorama de cette problématique : Mathieu Duchâtel, *Technology Transfers: the Case for an EU-Japan-US Cooperation Framework*, Institut Montaigne, mars 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/europe-new-geopolitics-technology>.

Lorsqu'une menace contre une entreprise stratégique est identifiée, qu'il s'agisse de la captation de savoir ou de propriété intellectuelle, voire d'acquisition hostile, l'État peut mobiliser différents instruments – y compris le dialogue avec le secteur privé français, afin de trouver des alternatives de financement. **Cette approche ciblée ne concerne pas que des entreprises : elle vise aussi certaines technologies listées, et des laboratoires de recherche.** Elle comprend un effort de sensibilisation aux risques, en particulier à l'égard des milieux académiques. Comme ailleurs, elle n'est pas infaillible. L'affaire Ommic, du nom d'une entreprise française de semi-conducteurs passée sous contrôle chinois en 2018, et accusée d'avoir élaboré de nombreux stratagèmes de contournement des procédures de contrôle pour livrer à la Chine et à la Russie des biens à double usage, en est un exemple récent<sup>48</sup>.

### 3 Cinq grands enjeux stratégiques : du technocratique au politique

La réflexion sur la sécurité économique, si elle doit *in fine* permettre l'adoption d'instruments défensifs et offensifs efficaces, est mal servie par une approche qui serait exclusivement technocratique. Elle touche en effet à plusieurs sujets stratégiques pour un État – les limites souhaitables et acceptables de l'intervention publique dans la vie économique ; la mise en évidence des menaces qui érodent les systèmes démocratiques, en particulier en créant des dépendances, et qui peuvent à terme mettre la souveraineté en péril ; le rapport entre technologie, sécurité et puissance ; et, au niveau stratégique le plus haut, la place de la France et de l'Europe

<sup>48</sup> « Des secrets industriels de la France livrés à la Chine et à la Russie ? Ce que l'on sait », *Ouest France*, 27 juillet 2023, <https://www.ouest-france.fr/societe/faits-divers/ce-que-lon-sait-des-soupcons-de-livraison-de-secrets-industriels-a-la-chine-et-a-la-russie-17aa9938-2c6e-11ee-b1e5-f00806cc528c>.

dans la hiérarchie internationale, superstructure invisible qui définit le champ des possibles pour les gouvernements, mais aussi pour les individus.

L'efficacité des politiques publiques est le sujet le plus urgent pour les gouvernements et les institutions européennes, comme le montre la note d'action de l'Institut Montaigne publiée conjointement<sup>49</sup>. **Ce train est déjà en marche en Europe. La Commission construit, avec les États membres, une boîte à outils de politiques publiques au nom de la sécurité économique.** Alors que ce chantier va rythmer l'agenda de l'Union européenne et des États membres pour les deux prochaines années, et sans doute au-delà, il est nécessaire de positionner les instruments de sécurité économique dans un contexte stratégique plus large, en soulignant les implications politiques des outils en cours d'élaboration.

### 3.1 LES ANGLES MORTS DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

La proposition de la Commission aux États membres de l'UE est ambitieuse, et soulève de nombreuses questions pratiques de mise en œuvre efficace. Elle ignore pourtant trois sujets dont on pourrait considérer qu'ils relèvent de la sécurité économique.

Tout d'abord, comme plusieurs gouvernements européens – y compris le gouvernement français – l'ont immédiatement souligné, **la Commission ne conçoit pas la politique industrielle comme un instrument susceptible de répondre aux menaces de sécurité économique.** Or, il apparaît évident qu'il ne saurait y avoir de sécurité économique sans une action plus ambitieuse en matière de politique industrielle, ciblée sur

<sup>49</sup> François Godement, *Pour une sécurité économique européenne efficace*, Institut Montaigne, mars 2024.

des secteurs stratégiques. En pratique, l'UE a déjà aménagé des exceptions à son droit de la concurrence pour autoriser les aides d'État dans les semi-conducteurs, les batteries électriques, l'hydrogène et l'infrastructure cloud<sup>50</sup>. Il est cependant légitime de se demander si les Projets importants d'intérêt européen commun et le *Chips Act*, qui sont les deux outils mis au point par l'UE à des fins de politique industrielle, sont bien à la hauteur des défis – tout à la fois sous un angle de résilience, tant l'Europe est dépendante pour au moins trois de ces secteurs (semi-conducteurs, batteries, cloud), mais aussi sous un angle de compétitivité, au vu de l'ampleur des investissements consentis dans ces secteurs par ses concurrents.

Ensuite, comme le souligne une note de l'Institut Montaigne, **la thématique de l'extraterritorialité ne fait pas pour l'heure l'objet d'une approche de sécurité économique**<sup>51</sup>. C'est pourtant le premier sujet évoqué par les entreprises lorsqu'on les interroge sur la sécurité économique. Il y a là un décalage notable entre action publique et attentes du secteur privé, lui-même générateur de vulnérabilités européennes, puisqu'il crée une contradiction dont des États mal intentionnés peuvent tirer parti. À ce stade, les instruments publics européens pensés pour répondre à ces pratiques apparaissent très largement inefficaces. Mais l'extraterritorialité n'est que jusqu'à un certain point une question d'instruments offensifs et défensifs pour l'Europe. Il s'agit en réalité d'une véritable question de politique étrangère, puisque les cas d'action extraterritoriale dont pâtissent les entreprises européennes sont tous le fait de l'allié américain et que chacun mesure le poids à venir de la Chine en la matière, celle-ci se dotant aussi de législations de cette nature.

<sup>50</sup> Commission européenne, "Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)", [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en).

<sup>51</sup> Georgina Wright, Louise Chetchuti, Cécilia Vidotto Labastie, *Extraterritoriality: a Blind Spot in the EU's Economic Security Strategy*, Institut Montaigne, janvier 2024, <http://institutmontaigne.org/en/publications/extraterritoriality-blind-spot-eus-economic-security-strategy>.

Enfin, **aucun lien n'est fait jusqu'à présent entre la sécurité économique et l'approche européenne de l'Indopacifique**<sup>52</sup>. Ce manque de convergence entre ces deux fronts est d'autant plus préoccupant qu'une coopération sur plusieurs grands dossiers de sécurité économique est en cours de structuration dans l'Indopacifique, dans des formats qui malheureusement n'intègrent ni la France ni l'UE. C'est le cas de l'IPEF, déjà mentionné, mais aussi du Quad (Japon, États-Unis, Australie et Inde) dont les membres se sont accordés en mars 2022 sur une initiative de résilience des chaînes d'approvisionnement<sup>53</sup>. **Pourquoi une telle frilosité ?** La France et l'Europe regardent avec circonspection ces initiatives jugées trop dominées par l'agenda américain vis-à-vis de la Chine. Or, si les priorités françaises s'inscrivent dans un cadre européen, la recherche de solutions pérennes aux menaces relevant de la sécurité économique doit nécessairement dépasser le cadre de l'UE. L'Inde, les pays de l'ASEAN et d'Asie orientale apparaissent comme des priorités naturelles pour la constitution de partenariats de diversification.

### 3.2 POSITIONNER L'EUROPE DANS UN ORDRE INTERNATIONAL MARQUÉ PAR LE RETOUR DU BILATÉRALISME

Plusieurs États européens – y compris ceux qui avaient signé la déclaration du G7, dont le langage va pourtant plus loin que la communication de la Commission – ont décrié ce qu'ils perçoivent comme un alignement aveugle de la Commission européenne sur la stratégie chinoise des États-Unis. Lors de la présentation du texte par le chef de cabinet de la

<sup>52</sup> Mathieu Duchâtel, *La crédibilité de la France dans l'Indopacifique : premières pistes*, Institut Montaigne, mai 2023, <https://www.institutmontaigne.org/publications/la-credibilite-de-la-france-dans-lindopacifique-premieres-pistes>.

<sup>53</sup> Gouvernement australien, département des Affaires étrangères et du Commerce, « Communiqué conjoint sur l'initiative de résilience de la chaîne d'approvisionnement par les ministres du Commerce australien, indien et japonais », 15 mars 2022, <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/joint-statement-supply-chain-resilience-initiative-australian-indian-and-japanese-trade-ministers-0>.

présidente de la Commission, Björn Seibert, l'un des représentants des États membres de l'UE aurait ainsi traduit cette opinion en ces termes : « nous sommes l'Europe, pas les États-Unis »<sup>54</sup>.

Il y a pourtant dans l'ensemble **un fort alignement transatlantique sur les sujets de sécurité économique liés à la Chine**. La coopération Europe/États-Unis est depuis 2021 institutionnalisée au sein du TTC (*Trade and Technology Council*), qui permet d'harmoniser les positions des deux parties sur le contrôle des technologies sensibles et la résilience des chaînes d'approvisionnement, tandis que la question de la coercition économique fait l'objet de prises de position communes régulières au sein du G7. Malgré cette convergence profonde, de fortes réticences européennes sont apparues en 2023, que la proposition de la Commission européenne a même révélées. Elles proviennent plutôt d'Europe occidentale que d'Europe orientale, où le prisme dominant pour se positionner dans le triangle États-Unis/Europe/Chine est le soutien apporté par la Chine à l'invasion russe de l'Ukraine.

Jusqu'où aller dans une approche plus sécuritaire de nos échanges économiques avec la Chine ? Il est clair que les mesures de sécurité économique sont nécessaires pour répondre au capitalisme d'État à la chinoise, à ses pratiques prédatrices en matière de captation de technologie, et à la tendance chinoise à la coercition économique comme moyen utilisé pour imposer un rapport de force lors d'épisodes de confrontation politique. **Entraver l'acquisition par la Chine de technologies européennes qui facilitent sa montée en puissance militaire peut légitimement apparaître comme un devoir d'allié vis-à-vis des États-Unis**. Or régulièrement, en présence des dirigeants chinois, les dirigeants nationaux européens succombent à la tentation de créer une façade de divisions transatlantiques, ou intra-européennes, dans une logique transactionnelle nationale solitaire, qui vise surtout à finaliser des contrats.

<sup>54</sup> Finbarr Bermingham, "EU's 'de-risking' plan for China meets resistance from some members", *South China Morning Post*, 10 juin 2023, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3223619/eus-de-risking-plan-china-meets-resistance-some-members>.

Il y a donc un **enjeu de mise en cohérence entre notre posture de politique étrangère, qui se nourrit aujourd’hui d’ambiguïté, et notre agenda de sécurité économique**, qui a besoin de pouvoir s’appuyer sur une coopération forte avec les États-Unis, avec le Japon, et sur de nouveaux partenariats de diversification dans l’Indopacifique.

Un tel positionnement n’est pas incompatible avec des mesures de sécurité économique portant sur des dossiers impliquant nos alliés, en bonne intelligence. C’est d’ailleurs déjà le cas. L’Europe filtre bien davantage d’investissements directs américains (32 % des cas notifiés en 2022) et britanniques (7,6 %) que d’investissements chinois (5,4 %) <sup>55</sup>. Il est d’ailleurs essentiel de rappeler que le sujet de l’anti-coercition a émergé en Europe non pas en lien avec la Chine, mais en réaction aux sanctions de l’administration Trump contre des entreprises impliquées dans la construction du projet de gazoduc Nord Stream 2. L’enjeu de l’extraterritorialité reste jusqu’à présent, pour les entreprises européennes, une question de relations avec les États-Unis, même si un risque chinois pointe clairement à l’horizon dans ce domaine. Il y a donc bien une dimension de sécurité économique au sein de l’alliance transatlantique – et c’est d’ailleurs pour mieux l’aborder que le TTC a été institué sur proposition de l’Union européenne. Cette dimension pourrait devenir plus saillante à l’avenir, selon le résultat des élections américaines de novembre 2024.

Il ressort de tout cela que l’Europe n’a pas intérêt à concevoir son agenda de sécurité économique comme une déclaration générale de politique étrangère, **mais bien comme un ensemble d’actions sécuritaires sélectives ciblant des aspects précis de ses relations économiques extérieures**, reflétant au mieux ses alliances et ses préférences en matière d’ordre international.

<sup>55</sup> DG Commerce, Commission européenne, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Third annual report on the screening of Foreign Direct Investments into the Union”, 19 octobre 2023, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=en).

### 3.3 CONSTRUIRE UNE COHÉSION EUROPÉENNE

Au sein de l’Union européenne, la cohésion n’est jamais acquise – elle doit toujours être construite, dossier après dossier. L’agenda de sécurité économique a révélé un **enjeu de répartition des pouvoirs et des responsabilités entre Commission européenne et États membres**. Il a mis en évidence la puissance d’initiative de la présidence Von der Leyen. Alors qu’elle avait annoncé, lors de son entrée en fonction en 2019 et avec le soutien de la France, une « commission géopolitique », elle a représenté depuis la principale force de proposition de nouveaux instruments aux États membres. Son activisme dans le champ de la sécurité économique et sa propension à donner le tempo sur cet agenda ont amené certains acteurs à Bruxelles à voir dans son action celle d’une « commission géoéconomique ».

Or si tous les États membres s’accordent quant au besoin d’une approche géopolitique et géoéconomique, beaucoup sont ceux qui, depuis l’année dernière, **opposent aux initiatives de la Commission des arguments politiques ou stratégiques** : elle irait trop vite, trop loin, en se concertant trop avec Washington et pas assez avec les gouvernements européens ; elle chercherait à étendre ses pouvoirs au détriment de ceux des États membres. Ils ont ainsi lu dans la proposition de la Commission de juin 2023 une tentative d’élargissement de ses pouvoirs à leurs dépens dans des domaines qui relèvent pourtant bien de la souveraineté nationale, comme le contrôle des exportations. Ces craintes peuvent sembler excessives, car les textes sont clairs. Si la Commission est force de proposition législative et met en œuvre certaines politiques publiques lorsque les États membres l’y autorisent, sa seule compétence véritablement exclusive est le commerce extérieur. L’étendue des pouvoirs de la Commission est bien limitée par le droit européen. Dans le cadre de ces limites, il semble souhaitable que la réorganisation de la Commission après les élections européennes de juin 2024 lui permette de confirmer sa puissance d’initiative, auquel aucun État membre n’est aujourd’hui en mesure de se substituer.

Il y a néanmoins de bonnes raisons d'être optimiste quant à la possibilité d'une plus grande cohésion européenne en matière de sécurité économique : la grande majorité des capitales européennes estiment que les mesures listées dans la proposition de la Commission sont dans l'ensemble nécessaires pour répondre aux déséquilibres et aux asymétries dans les relations UE-Chine, à l'exception du cas épineux du filtrage des investissements directs sortants. En outre, des instruments défensifs et offensifs plus performants ne seraient-ils pas indispensables dans un scénario de déclenchement par les États-Unis d'une nouvelle guerre commerciale ?

Au sein des institutions européennes, traditionnellement très attachées au libre-échange, et au sein des gouvernements européens, un deuxième sujet clivant porte sur **la relation entre l'architecture du commerce international et l'agenda de sécurité économique**. Un interventionnisme étatique excessif ne reviendrait-il pas à progressivement détruire l'ouverture des marchés, qui a permis la prospérité européenne ? La perception selon laquelle les mesures de sécurité économique génèrent un tel risque nourrit l'opposition intra-européenne à un agenda de sécurité économique ambitieux. Elle se traduit par une posture européenne de défense et de réforme de l'Organisation mondiale du commerce, que l'Europe a ainsi en commun avec le Japon, mais qui peine à convaincre une masse critique de partenaires, tant elle ne rencontre que de l'indifférence de la part des États-Unis.

Ainsi, la construction d'une cohésion européenne sur ces deux sujets – répartition claire des pouvoirs entre Commission et États membres, mesures défensives contre multilatéralisme commercial – est une condition préalable à toute action d'envergure ; à l'inverse, l'absence de cohésion condamnera l'Europe à des consensus mous et au plus petit dénominateur commun.

### 3.4 FLUIDIFIER LA COOPÉRATION PUBLIC-PRIVÉ

Le besoin de coopération public-privé pour agir dans le domaine de la sécurité économique est un truisme. Partout, les initiatives en matière de résilience des chaînes d'approvisionnement affichent l'idée que le partage d'informations entre les entreprises et la puissance publique constitue un prérequis. Quels formats de partage d'informations entre secteurs publics et privés, quels canaux de communication, quels mécanismes européens et interétatiques sont-ils les plus à même de remédier efficacement à nos vulnérabilités ? Le *Chips Act* a institué un mécanisme de partage d'informations consacré à l'identification des risques d'approvisionnement mais celui-ci ne fonctionne pas. D'une part, le partage d'informations au niveau européen est en théorie louable mais pose, en pratique, des problèmes fondamentaux de protection des informations confidentielles. D'autre part, les entreprises agissent plus vite que les États dans leurs stratégies de diversification de leurs fournisseurs. **Ainsi, un constat consensuel, celui de la nécessité d'agir de concert, est démenti par la réalité et par les difficultés de sa mise en œuvre concrète, surtout à l'échelle de l'Union européenne et de ses 27 membres.**

Il est nécessaire de trouver des solutions, non seulement pour des raisons pratiques, mais aussi parce qu'entrent en scène des problématiques d'alignement des intérêts nationaux et privés, par exemple dans la stratégie allemande de *de-risking* vis-à-vis du marché chinois, contredite par les choix actuellement opérés par les constructeurs automobiles allemands.

### 3.5 DÉMOCRATISER LA PRATIQUE DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

Les écrits théoriques sur la sécurité nationale soulignent que « sécuriser » une question, c'est l'extraire du champ de la transparence et du débat démocratique pour lui imposer des mesures extraordinaires (qui parfois deviennent permanentes), au nom de la gravité ou de l'urgence de la menace. Cette approche est susceptible de créer des problèmes de légitimité démocratique et de consentement des populations à des arbitrages politiques effectués en l'absence de tout débat.

À l'approche des élections européennes, la sécurité économique apparaît comme une thématique plus tangible et moins vulnérable aux instrumentalisation politiques que la souveraineté. Il est évident que la transformation verte de l'Europe nécessite des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le contrôle des exportations et le filtrage des investissements sont des sujets techniques, mais **la prise de conscience du risque d'extension géographique de la guerre dans le monde doit inviter à la responsabilité en matière de maîtrise technologique.** De même, la vulnérabilité de l'Europe à diverses formes de coercition, visant les systèmes démocratiques et même l'exercice de la souveraineté nationale, relève d'un sujet éminemment politique tant il a trait aux possibilités de développement individuel de chaque citoyen. Enfin, certains choix de grande stratégie semblent impossibles sans une légitimation démocratique : c'est le cas du niveau d'investissement dans une politique industrielle au service de la compétitivité ; c'est aussi le cas du niveau d'intensité de la coopération avec les États-Unis dans le cadre de l'alliance transatlantique, au-delà des désaccords.

## Conclusion

La construction d'une stratégie de sécurité économique au niveau national et européen se heurte à plusieurs obstacles. En premier lieu, le sujet n'a que peu émergé dans les débats publics jusqu'à présent, malgré l'échéance prochaine des élections européennes de juin 2024. Cette absence de débats est d'autant plus regrettable que la sécurité économique structure déjà l'action de la Commission européenne, et la dynamique politique entre institutions européennes et États membres. Le débat public préfère à la notion de sécurité économique celle de « souveraineté », alors que ce qu'elle recouvre est bien moins tangible, beaucoup plus susceptible d'être manipulé pour nourrir des postures idéologiques, et sans doute bien moins réaliste comme programme politique, au vu des dépendances qui persisteront et qu'il est nécessaire de réduire et de gérer – puisque leur élimination complète est une chimère.

En second lieu, lorsqu'il advient, le débat sur la sécurité économique tend à la déformer en la qualifiant trop vite d'intervention étatique excessive. Il est important de parvenir à une vision claire des secteurs et des domaines de nos économies qui ne doivent pas faire l'objet d'une approche de sécurité nationale. Mais il est tout aussi important de **prendre la mesure du fait que l'action au nom de la sécurité économique n'a pas vocation à détruire la main invisible des marchés, qui resteront plus efficaces dans l'allocation des ressources, ni à entraver le marché unique européen ou encore les règles internationales d'ouverture commerciale qui ont permis la prospérité de l'Europe.** Cette note d'enjeux souligne combien la sécurité économique relève de l'action exceptionnelle ciblée. Le risque de distorsion des marchés devra toujours être évalué au cas par cas lorsque de nouvelles mesures seront prises, mais il semble nécessaire de sortir d'une opposition caricaturale entre marchés et action publique quand il s'agit de politiques de sécurité économique.

Cette note s'appuie sur de nombreux entretiens de recherche conduits par l'auteur en 2023/2024 auprès de décideurs publics et privés et d'experts. Ces entretiens ont eu lieu à Paris, Bruxelles, Séoul, Taipei et Tokyo.

Elle se nourrit également de plusieurs activités de l'Institut Montaigne dans le champ de la sécurité économique : un dialogue annuel avec le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie japonais, en collaboration avec l'organisation japonaise du commerce extérieur (JETRO) ; un groupe de veille sur la sécurité économique créé en 2023 pour faire échanger à Paris représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile ; la participation de l'Institut Montaigne, depuis 2019, à un forum multilatéral d'échanges réguliers sur les thématiques de sécurité économique, en partenariat avec le Center for Strategic and International Studies de Washington, le MERICS, l'Institut Clingendael et l'Institut de géoéconomie de Tokyo ; et plusieurs formats de dialogue de l'Institut Montaigne avec les partenaires européens de la France, en particulier les Pays-Bas.

L'auteur souhaite remercier **Marie-Pierre de Bailliencourt, Joseph Dellatte, Claire Lemoine, Blanche Leridon, Pierre Pinhas** et **Georgina Wright** pour leurs relectures critiques attentives.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer collégalement des propositions au service de l'intérêt général.*



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

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

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



États-Unis, Chine, Japon, Corée du Sud, Union européenne – tous adoptent aujourd’hui le langage de la sécurité économique. Un examen des pratiques nationales et des courants de pensée donne néanmoins à voir des conceptions différentes selon les pays mais aussi selon les acteurs économiques.

Au moment où la sécurité économique s’impose dans l’agenda français et européen, cette note d’enjeux de Mathieu Duchâtel cherche à dissiper les brouillards qui enveloppent le champ d’une notion jusqu’à présent mal définie. La note souligne combien la pratique de l’intervention étatique au nom de la sécurité économique a vocation à rester exceptionnelle et ciblée. Elle cherche ainsi à contourner les postures idéologiques qui jouent de l’opposition trop caricaturale entre interventionnisme étatique et forces libres du marché. Par le biais d’une analyse comparée des approches asiatiques, européennes et américaines, la note met en lumière convergences et différences d’approche sur les principaux domaines d’intervention de la sécurité économique : résilience des chaînes d’approvisionnement, réponses à la coercition économique, contrôles sur les transferts de technologie, menaces contre les infrastructures critiques des États, ou encore rôle de la politique industrielle.

À l’approche des élections européennes, l’auteur met en avant cinq grands enjeux stratégiques qui méritent d’être placés au cœur des débats afin de sortir la sécurité économique de l’approche exclusivement technocratique dont elle fait l’objet en Europe aujourd’hui.



10 €  
ISSN : 1771-6756  
NEJ2403-01