

Résumé exécutif



Jusqu'où l'Union européenne (UE) doit-elle aller dans la restriction des transferts de technologie à l'égard de la Chine ?

Poser la question de l'acquisition par la Chine de technologies européennes ne relève pas seulement d'un constat quant aux asymétries

entre le capitalisme d'État à la chinoise et les économies européennes ouvertes, ou à la concurrence déloyale qui en découle en notre défaveur. Il en va du **positionnement de l'Europe face au projet chinois de suprématie stratégique**. Dans le domaine des restrictions aux transferts de technologie, ce sont les États-Unis et le Japon qui exercent le plus d'influence à l'international. L'Europe peut-elle retrouver l'initiative ?

Du filtrage des investissements au contrôle des exportations en passant par l'encadrement de la coopération scientifique internationale, **la boîte à outils européenne de mesures défensives s'est considérablement perfectionnée** ces dernières années. Aucune de ces mesures ne vise un pays étranger spécifique. Mais l'échelle des politiques industrielles de la Chine, ses pratiques en matière d'accès aux technologies étrangères et les ambitions affichées par Xi Jinping pour hisser le pays « au premier rang mondial » ne sont pas étrangères à cet agenda défensif européen.

Cette boîte à outils demeure néanmoins incomplète. Avec la conviction que les transferts de technologie méritent d'être appréhendés sous l'angle stratégique de la construction de la puissance de l'Europe, et **à travers huit recommandations concrètes**, cette note propose des étapes que peut franchir l'UE pour renforcer son éventail de contrôles existant. Elle souligne l'importance de la concertation et de la coopération avec les États-Unis et le Japon pour une mise en œuvre efficace des dispositifs européens.

Les insuffisances de la boîte à outils défensive européenne

Ces trois dernières années, le paysage européen des contrôles des transferts de technologie s'est grandement précisé, avec l'entrée en vigueur de deux règlements majeurs, l'un sur les investissements directs étrangers (IDE), l'autre sur les exportations. Mais ces progrès se heurtent à l'émergence continue de nouvelles technologies, et posent des questions relatives à leur application effective à travers le continent.

Filtrage des investissements

Le règlement européen de filtrage des investissements, opérationnel depuis octobre 2020, a créé un mécanisme de contrôle des IDE pour des transactions pouvant constituer une **menace pour la sécurité ou l'ordre public de plus d'un État membre** (effets sur les infrastructures critiques, accès à des informations sensibles, effets sur le pluralisme des médias notamment).

Le système implique entre autres une notification obligatoire par tout État membre d'un examen national d'investissement. En cas de projet d'investissement susceptible d'être une menace, la Commission européenne ne peut qu'émettre un avis et non bloquer elle-même la transaction. Mais **cet avis compte**, et la Commission dispose désormais d'une vue d'ensemble inédite sur les IDE entrant en Europe.

Entre l'entrée en vigueur du règlement et juin 2021, 86 % du total des transactions ayant fait l'objet d'un filtrage par la Commission ont été approuvées, indiquant que les véto font davantage figure d'exception que de règle. Les contrôles de l'UE ont aussi davantage porté sur des investissements impliquant les États-Unis et la Suisse que la Chine. Mais deux cas récents de projets d'investissement chinois ciblant des entreprises italiennes stratégiques, LPE et Alpi Aviation, ont révélé **l'ingéniosité des entreprises chinoises pour contourner les règles de contrôle existantes et exploiter les failles réglementaires**, tout en démontrant l'appétit de la Chine pour des technologies européennes servant ses ambitions militaires.

S'il convient de saluer cette avancée, l'avis de la Commission (et des autres États membres concernés par la transaction) reste non contraignant et soumis à l'arbitrage exclusif de l'État membre concerné. Dans les cas où une transaction spécifique n'est pas repérée par l'État membre au niveau national, le nouveau règlement reste impuissant.

Contrôle des exportations

L'embargo sur les ventes d'armes à la Chine décidé par l'UE en 1989, en théorie toujours en vigueur, ne l'a pas empêchée d'importer en 2019 l'équivalent de 655 millions d'euros de technologies et d'équipements militaires européens soumis à des demandes d'autorisation. Cette même année, la Chine a été le second pays destinataire de technologies européennes à double usage, celles-là même qui font l'objet de licences d'exportation. Mais l'enjeu est ailleurs : **la compétition militaire se joue désormais dans l'accès par la Chine à des technologies dites émergentes – une catégorie encore mal définie** –, qui viennent muscler sa propre industrie d'armement, sans qu'elles soient nécessairement déjà considérées comme à potentiel double usage. La fusion civilo-militaire qu'embrasse la Chine brouille à ce titre les pistes.

L'UE a pris conscience de la nécessité de s'adapter à la rapidité du rythme des innovations, avec l'entrée en vigueur en septembre 2021 d'un **règlement créant une nouvelle voie, plus agile et plus rapide, pour la mise à jour des listes de technologies soumises à un contrôle**. Les États membres peuvent désormais imposer ou interdire une exportation au nom de « *raisons de sécurité publique, y compris le terrorisme ou les violations des droits de l'Homme* ». Tout refus d'octroyer une licence d'exportation décidé par un État membre pour un bien non encore inclus dans la liste européenne des biens à double usage peut aboutir à l'insertion de ce bien dans cette liste de contrôle – en pratique, cela revient à une diffusion des meilleures pratiques à l'échelle de l'UE.

Le règlement, qui instaure aussi des contrôles luttant contre les transferts de technologie vers des acteurs violant les droits de l'Homme, et une liste de contrôle européenne pour les biens de cybersurveillance, **va au-delà du périmètre couvert par l'arrangement de Wassenaar**, le régime multilatéral de contrôle des exportations d'armements conventionnels.

Ce nouveau cadre doit désormais recevoir son baptême du feu, celui de sa mise en œuvre effective par les États membres, qui conservent le pouvoir exécutif de l'octroi de licences. **Le renforcement de la prise de conscience politique et celui des capacités des administrations des États membres sont toujours de bon augure**. Le règlement ouvre la voie à davantage de convergence au sein de l'UE sur certaines technologies clés. Son impact tangible sur le comportement des agences de sécurité intérieure chinoises risque en revanche d'être limité, car la Chine n'a plus besoin des technologies européennes pour ériger son système de surveillance d'État ; l'échelle de son marché national offre à ses propres technologies un puissant moteur de croissance.

Il y a en outre une autre dimension cruciale pour les Européens, celle de l'impact, pour les industriels européens, des actions extraterritoriales unilatéralement menées par les États-Unis. Cette extraterritorialité constitue, du point de vue commercial, un outil vigoureux qui offre aux entreprises américaines des traitements préférentiels aux dépens de leurs concurrents étrangers. Ce phénomène nourrit la perception en Europe selon laquelle les contrôles américains sur les exportations ne sont pas seulement conçus pour éviter les transferts de technologie vers des utilisateurs finaux militaires chinois, mais aussi **pour affaiblir la concurrence des pays tiers**.

Deux lacunes à combler

Par-delà le multilatéralisme : quels formats de coopération internationale efficaces ?

L'UE a une préférence quasi identitaire pour les cadres d'action multilatéraux. Or les systèmes multilatéraux existants présentent des limites et peinent à suivre le rythme accéléré des flux de nouvelles technologies. L'arrangement de Wassenaar, créé en 1996 dans un

contexte de fin de guerre froide, est un cadre **lent** (l'innovation allant bien plus vite que la mise à jour annuelle des listes de contrôle), **peu adapté** à la réalité des ambitions nourries par la Chine d'aujourd'hui (conçu originellement pour encadrer les transferts de systèmes d'armement, il perd en pertinence pour les restrictions portant sur les biens à double usage), **insuffisamment robuste** en matière de technologies émergentes, et **affaibli** par la présence de la Russie. Les États-Unis ont tiré parti des limites de Wassenaar pour justifier leur recours à des mesures unilatérales, dont certaines à portée extraterritoriale – une extraterritorialité que la partie européenne dénonce pour l'entrave qu'elle constitue à la prévisibilité et à la stabilité du système dans son ensemble. En découle un besoin pour l'Europe de diversifier son cadre d'action, à côté de Wassenaar et du cadre bilatéral nourri avec les États-Unis.

Le défi de la coopération en matière de recherche et d'éducation

La coopération scientifique et technologique avec la Chine est importante pour l'Europe, mais certains cas ont récemment montré qu'elle a pu être à l'origine de transferts de technologie vers des utilisateurs finaux militaires chinois. **Capter le savoir-faire européen est un objectif clairement exprimé par Pékin**, conforme à sa stratégie de fusion civilo-militaire, et au nom duquel nombre d'universités chinoises sont ouvertement incitées à nouer des projets de coopération avec des institutions universitaires technologiques européennes. Même en l'absence de données quantitatives précises sur ce phénomène, l'UE manque d'une initiative forte qui viserait à inclure les transferts de technologie intangibles effectués par le canal de la coopération au sein des mécanismes de contrôle.

La situation n'est pourtant pas celle d'un vide juridique absolu : tout d'abord, le règlement européen sur les biens à double usage met par exemple en garde contre le rôle que peuvent par inadvertance jouer les chercheurs transmettant des biens à double usage par voie électronique. La Commission entend sensibiliser la communauté universitaire et scientifique et lui offrir des recommandations adaptées.

D'autre part, le filtrage des investissements couvre aussi ces cas de coopération, le règlement énumérant un certain nombre de projets et de programmes financés par l'UE pouvant nécessiter le recours au filtrage, à l'image d'Horizon Europe. **Mais dans l'ensemble, ce champ demeure insuffisamment encadré, laissant l'Europe dans une situation de vulnérabilité**.

Recommandations : mieux équiper l'Europe sur chacun de ces trois piliers

La coopération trilatérale avec les États-Unis et le Japon peut aider l'Europe à renforcer ses propres outils et est indispensable pour définir ce qui relève des technologies émergentes.

Coopérer avec les États-Unis est dans l'intérêt de l'Europe, mais il convient de poser les bonnes limites à la coopération transatlantique. **Les promesses du TTC ne doivent pas masquer la réalité du risque de voir l'administration Biden sacrifier les intérêts européens sur l'autel de ses propres priorités.**

De son côté, le Japon apparaît comme une source possible d'inspiration pour l'Europe, en particulier en matière de coopération scientifique et pour son agilité en matière d'alternatives à la diplomatie multilatérale. Mais l'actualisation des listes multilatérales doit rester l'objectif ultime pour une Europe dont les systèmes de contrôle restent fragmentés en 27 systèmes nationaux. La montée en puissance au Japon de la notion de sécurité économique met en outre l'Europe face au défi de la question d'une utilisation des contrôles à des fins de maintien de supériorité technologique – une approche contraire à son ADN libéral.

Les huit recommandations de cette note portent sur les trois volets des restrictions aux transferts de technologie décrits plus haut. Mais l'approche européenne doit aussi se fonder sur ses propres objectifs d'innovation et de soutien à l'industrie – voir la note *Semi-conducteurs : le retour de la politique industrielle en Europe*, Institut Montaigne, mars 2022.

Filtrage des investissements

PROPOSITION 1

Du côté de la Direction générale du commerce (DG TRADE) de la Commission européenne, conduire ou initier une étude approfondie des capacités de mise en œuvre de tous les États membres de l'Union, et de leurs besoins.

L'homogénéité du système de filtrage des investissements à travers l'UE est cruciale pour éviter la persistance de maillons faibles. 24 États membres sont déjà dotés ou sont en train de se doter de systèmes de filtrage. La question sera celle de l'efficacité administrative et de la qualité des compétences dévolues à ces mécanismes. La Commission peut jouer un rôle essentiel dans la diffusion des meilleures pratiques et en matière de formation.

PROPOSITION 2

Soulever la question de l'inclusion du Japon dans les travaux conduits par le groupe de travail transatlantique sur le filtrage des investissements.

La première réunion du Conseil du commerce et des technologies UE – États-Unis (TTC) a fait du filtrage des investissements une sphère de coordination transatlantique, portant la coopération en la matière bien au-delà de son périmètre habituel. Or les États-Unis ne sauraient être le partenaire exclusif de l'UE lorsqu'il s'agit de filtrer des transactions liées à des IDE chinois. Le Japon, du fait de ses capacités administratives, de l'importance politique qui y est accordée à la notion de sécurité économique et de la densité de ses liens économiques avec la Chine, a beaucoup à apporter. Un format de coopération trilatérale UE – Japon – États-Unis peut constituer un complément bienvenu au TTC et aux échanges bilatéraux avec le Japon.

PROPOSITION 3

Inscrire la question de la rétroactivité du filtrage des investissements à l'ordre du jour d'un prochain Conseil des affaires étrangères dédié aux questions commerciales et en débattre au sein des ministères européens du Commerce ou équivalents.

Contrairement au système américain (mais à l'image de celui du Japon), le système européen est dépourvu de pouvoirs rétroactifs, qui constituent pourtant un mécanisme utile pour bloquer certains accords ou imposer des conditions *post ante*.

Contrôle des exportations

PROPOSITION 4

Créer, avec les États-Unis et le Japon, un groupe de travail trilatéral composé d'experts, dédié au partage d'informations et à la définition des technologies dites émergentes, avec pour objectif d'aboutir à des propositions de listes non contraignantes.

L'identification des technologies émergentes susceptibles d'être à double usage relève aujourd'hui d'une tâche essentielle pour l'Europe, à laquelle l'expérience qu'en ont les États-Unis et le Japon peut contribuer. Même si aboutir à un consensus en matière de listes non contraignantes de technologies ne sera pas une tâche aisée, établir un forum de discussion sur les technologies émergentes peut déjà constituer une première étape.

PROPOSITION 5

Coordonner le positionnement de l'UE avec l'approche japonaise et travailler ensemble à un document conjoint estimant le coût, pour les industries européenne et japonaise, des pratiques américaines inévitables d'octroi de licences.

Afin de réduire les incertitudes auxquelles les entreprises européennes font face, l'UE et ses États membres doivent saisir toutes les opportunités qui s'offrent à eux pour aborder l'enjeu de l'extraterritorialité du droit américain. Le TCC constitue une excellente plateforme pour, à terme, obtenir de la part des États-Unis un ajustement vis-à-vis de leurs alliés. Le sujet de la mesure des coûts pour les industriels étant sensible au Japon et en Europe, l'étude peut être confiée à des *think tanks*.

PROPOSITION 6

Adopter, à l'échelle de l'UE et des États membres, le principe selon lequel « ce sont les technologies qui déterminent le cadre de coopération internationale ».

Ce principe, inspiré de l'approche promue par le ministère de l'Économie japonais (METI), permet de dépasser les limites des systèmes multilatéraux existants en les complétant par des groupes plus restreints de pays se réunissant technologie par technologie, afin d'agir mieux et plus vite et de lutter contre les actions unilatérales. Un format UE – Japon – États-Unis et incluant certains États européens spécifiques aurait un rôle important à jouer.

PROPOSITION 8

Tendre vers un cadre réglementaire européen spécifique.

Si l'UE a déjà commencé à aller dans cette direction, notamment en modifiant les conditions d'Horizon Europe, et s'il revient directement aux États membres d'adresser des orientations aux institutions académiques nationales, l'UE doit aujourd'hui initier un processus plus spécifique de convergence à l'échelle européenne.

Coopération scientifique et académique

PROPOSITION 7

Recenser les transferts de technologie relevant du domaine militaire et survenant à travers des cas de coopération scientifique et de recherche en Europe.

Il s'agira dans un premier temps de recueillir des données précises sur l'intensité des transferts de technologie intangibles imputables à des projets de coopération, *a minima via* une recension des utilisateurs finaux militaires issus de certains pays dits préoccupants, dont la Chine. Il n'est pas nécessaire que les conclusions de cette démarche soient rendues publiques, mais elles pourront être partagées avec les ministères des Affaires étrangères des États membres de l'UE afin que les autorités consulaires puissent davantage contrôler les demandes de visas.