

**Construire une politique
étrangère économique
européenne,
avec et sans les États-Unis**

NOTE D'ACTION - MAI 2025




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

NOTE D'ACTION - Mai 2025

Construire une politique étrangère économique européenne, avec et sans les États-Unis



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



**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 recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

Le durcissement de la compétition économique, la rivalité pour la supériorité technologique et la contestation grandissante des principes d'un marché ouvert au niveau mondial ouvrent une réflexion majeure sur le positionnement international de l'Europe. Celle-ci est prise en étau entre la Chine et les États-Unis aujourd'hui, l'Inde sans doute demain.

C'est dans ce contexte que s'est développé le projet d'une « politique étrangère économique de l'Europe », notamment évoqué par M. Draghi dans son rapport de septembre 2024. Une telle politique viserait à coordonner les efforts de l'Europe en vue d'assurer sa sécurité économique, c'est-à-dire de réduire ses vulnérabilités issues des interdépendances commerciales et financières mondiales et du risque géopolitique. Concrètement, il s'agit d'abord pour l'Europe de pouvoir continuer à accéder aux ressources dont elle a besoin sans compromission fatale et de retrouver des marges de manœuvre pour sa défense et son développement. Les États-membres ont désormais la confirmation que leurs intérêts économiques nécessitent un échelon européen.

Dans cette période transitoire, il est pourtant essentiel de ne pas s'enfermer dans des débats conceptuels sur ce que doit être une politique étrangère économique européenne. Loin du penchant de Bruxelles au dogmatisme normatif peu apprécié de nos partenaires, il nous faut, au contraire, privilégier une approche flexible, concentrée sur des résultats rapides et tangibles. L'analyse des enseignements du Trade & Technology Council, canal de communication diplomatique établi entre l'Europe et les États-Unis aux fins de traiter précisément des urgences de sécurité économique, démontre très clairement les vertus du pragmatisme.

Marie-Pierre de Bailliencourt,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

La sécurité économique de l'Europe est de plus en plus mise à l'épreuve par l'essor du techno-nationalisme, la fragmentation du commerce mondial et l'instrumentalisation des matières premières critiques. Quelle politique étrangère économique est la mieux à même de défendre les intérêts européens dans ce contexte ? La coordination transatlantique vis-à-vis de la Chine, qui a longtemps joué un rôle essentiel, semble aujourd'hui incertaine. Malgré toutes les incertitudes quant aux intentions de l'administration Trump à l'égard de l'Europe, l'influence globale croissante de la Chine, son soutien indéfectible à la Russie et sa capacité à exploiter les divisions occidentales demeurent des problèmes concrets que l'Europe peine à résoudre. Les partenariats de confiance, y compris avec les États-Unis, sont plus importants que jamais à cet agenda.

Le Trade and Technology Council (TTC), lancé en 2021 comme un outil de coopération transatlantique, a représenté une expérience prometteuse à la construction d'une politique étrangère européenne « économique ». Il avait pour objectif de structurer la coopération transatlantique autour des questions économiques et technologiques. De manière moins explicite, il visait à favoriser une position occidentale unifiée vis-à-vis de la Chine, un pays dont les ambitions de leadership industriel et technologique et donc les choix de politique étrangère représentent un défi constant non seulement à l'avenir de l'industrie européenne, mais aussi à son influence mondiale, et même à l'architecture de sécurité sur le continent européen. Or les récentes offensives commerciales de l'administration Trump, son dénigrement ouvert de l'Europe et son rapprochement avec la Russie ont semé le doute sur la viabilité d'une telle coordination. À l'heure actuelle, il n'existe aucun signe crédible de l'ouverture des États-Unis à un partenariat significatif avec l'Union européenne ; au contraire, jusqu'à présent, les initiatives européennes ont été accueillies avec indifférence.

Un examen approfondi du TTC, dont le fonctionnement est aujourd'hui quasi gelé, permet de mettre en lumière des enseignements précieux

sur la manière dont la politique étrangère économique de l'Europe pourrait être renforcée. Cette note dresse le bilan de ses réalisations, identifie ses limites et, surtout, extrait les leçons à intégrer dans une stratégie plus ambitieuse au service des intérêts économiques européens. Si le TTC n'a pas débouché sur des accords contraignants ni permis un véritable alignement institutionnel, il a néanmoins constitué une expérience structurante, en articulant le dialogue politique avec des engagements techniques. Son agenda a mis en évidence à la fois les limites des formats transatlantiques existants et le potentiel d'une coopération mieux organisée, transversale, alignée sur les priorités stratégiques de l'Union.

Face au double défi posé par les politiques de la Chine et les incertitudes de celles de l'administration Trump, l'Europe doit agir avec davantage de lucidité, d'indépendance et de vision stratégique. Il est possible de capitaliser sur les enseignements du TTC en intégrant ses éléments les plus efficaces dans un cadre renforcé de politique étrangère économique. La priorité doit porter sur la construction d'une capacité crédible d'intelligence économique, notamment en renforçant les ressources internes de la Commission européenne. Une meilleure coordination entre États membres sur les technologies critiques est également nécessaire, de même qu'un partage accru d'intelligence économique avec des partenaires clés comme le Canada, le Japon ou le Royaume-Uni.

La coopération transatlantique en matière de sécurité économique gagnerait à être simplifiée et recentrée : elle doit privilégier des dialogues techniques durables entre agences et régulateurs, plutôt que des formats politiques surchargés. Même sans le TTC, un agenda ciblé reste possible, fondé sur des intérêts communs dans des domaines concrets comme les semi-conducteurs, les contrôles à l'exportation, le GNL ou l'hydrogène vert.

Parallèlement, l'Union européenne doit élargir son réseau de partenaires stratégiques. Cela implique d'accélérer les négociations commerciales, d'approfondir la coopération technologique avec ses partenaires

de libre-échange, et de se doter d'instruments agiles pour sécuriser ses chaînes de valeur. Au-delà des États-Unis, l'Europe devrait finaliser les accords commerciaux en cours de négociation avec des pays comme l'Australie, l'Inde ou l'Indonésie, clarifier sa position sur le Mercosur, et décider de rejoindre le Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) au plus tôt. Elle gagnerait aussi à établir des partenariats flexibles en matière de commerce et d'investissement verts, et à faciliter son accès aux chaînes d'approvisionnement des semi-conducteurs via des liens renforcés avec les principales économies asiatiques.

La régulation et les normes doivent être mieux intégrées dans la politique étrangère économique de l'Union, non pas comme un message diplomatique sur l'Europe comme « puissance normative », mais surtout comme levier pour structurer les marchés industriels bas-carbone émergents. Des instruments tels que les normes internationales de bilan carbone peuvent, s'ils sont bien conçus, devenir un atout pour la compétitivité européenne dans les technologies vertes.

Enfin, cette note plaide pour une révision stratégique des approches européennes en matière de régulation du numérique et de l'intelligence artificielle. Il est crucial de mieux équilibrer la protection des valeurs démocratiques avec la nécessité de préserver la capacité d'innovation du continent. Un excès de régulation risque d'étouffer cette dernière. Un engagement politique plus fort en faveur de l'innovation renforcerait non seulement la compétitivité de l'Europe, mais aussi l'attractivité de son modèle de régulation à l'échelle mondiale.

Ces orientations sont indispensables pour transformer la diplomatie économique fragmentée de l'Union en un cadre plus cohérent, plus résilient et plus stratégique – apte à répondre aux chocs extérieurs, mieux protéger les secteurs critiques, et faire progresser l'autonomie stratégique européenne de manière concrète, dans un monde en recomposition.

Joseph Dellatte

Joseph Dellatte est *Research Fellow* climat, énergie et environnement au sein du programme Asie à l'Institut Montaigne. Il est également chercheur associé à l'université de Kyoto (Japon) et membre du *Japanese Research Group on Renewable Energy Economics*. Ses thématiques de recherche incluent la gouvernance internationale des politiques climatiques, la tarification du carbone, les politiques de décarbonation industrielle, le financement de la transition écologique et les relations entre l'Europe et l'Asie en matière de climat. Il est titulaire d'un doctorat et d'une maîtrise en économie et politique environnementale de l'université de Kyoto (2016-2021), d'un bachelors en Philosophie & Lettres (2008-2011) et d'une maîtrise en histoire et relations internationales de l'université de Liège (2011-2013).

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 Chokeypoints: 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.

François Godement

François Godement est Expert Résident principal et Conseiller spécial – Asie et États-Unis à l'Institut Montaigne depuis 2019. Il était également *Non-resident Senior Fellow* du *Carnegie Endowment for International Peace* (2011-2025) et assistait le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères français en tant que consultant externe (1996-2024). François Godement était précédemment directeur du programme Asie du *European Council on Foreign Relations* (ECFR) (2008-2018), professeur des universités à l'INALCO (ECFR) (2008-2018), puis à Sciences Po Paris. Il a fondé le Centre Asie de l'IFRI et le *think tank* Asia Centre. En 1995, il a co-fondé le comité européen du *Council for Security Cooperation in the Asia Pacific* (CSCAP). François Godement est diplômé de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, où il s'est spécialisé en histoire, avant d'étudier à l'université Harvard. Ses derniers ouvrages publiés sont *Les mots de Xi Jinping*, Dalloz (2021) et *La Chine à nos portes – une stratégie pour l'Europe* (avec Abigaël Vasselier), Odile Jacob (2018).

	Avant-propos	5
	Synthèse	6
	Introduction	12
1	Le TTC, un instrument de politique étrangère qui a été utile à l’agenda de sécurité économique européen	14
2	Les leçons du TTC	18
	2.1. Le TTC a facilité le renforcement des capacités européennes en matière de contrôle des IDE	19
	2.2. Le TTC a initié une coopération transatlantique inédite en matière de contrôle des exportations	20
	2.3. L’initiation d’une coopération sur la chaîne d’approvisionnement des semi-conducteurs a été utile pour la Commission européenne	22
	2.4. Harmonisation des normes	23
	2.5. Un apaisement temporaire des tensions américaines sur la régulation des plateformes numériques	24
	2.6. Travaux préparatoires sur l’alignement des politiques énergétiques : GNL, hydrogène vert, chargeurs électriques	25

3	Les limites du TTC	26
4	L'après TTC	30
	Recommandations	33
	Remerciements	39

Quelle politique étrangère économique est la mieux à même de défendre les intérêts européens dans un monde de guerres commerciales et de techno-nationalisme ? La question se pose principalement en termes de positionnement de l'Europe vis-à-vis de la Chine et des États-Unis. Une coordination transatlantique sur la politique à l'égard de la Chine est-elle encore envisageable ? Elle est en théorie indispensable aux intérêts de sécurité économique européens, compte tenu de l'échelle de l'économie chinoise, des percées et même de l'avance de la Chine dans un nombre croissant de technologies clefs, y compris dans la production industrielle à l'échelle et la conquête de marchés d'exportations. L'expérience récente a montré non seulement la capacité de la Chine à exploiter les divisions au sein de l'Union européenne et de l'alliance transatlantique, mais aussi que le contournement des restrictions technologiques par des pays tiers, sans parler du soutien chinois à la Russie face aux sanctions, rend d'autant plus nécessaire une relation transatlantique étroite et fondée sur la confiance. C'est dans cet esprit qu'a été créé le Trade and Technology Council (TTC) sous l'administration Biden, prolongeant des réflexions amorcées dès la fin du premier mandat de Donald Trump.

Mais la question d'une coordination atlantique peut sembler incongrue au lendemain du « *Liberation Day* », marqué par une nouvelle démonstration de l'hostilité de l'administration Trump envers l'Union européenne, comme des autres partenaires alliés. À ce jour, aucun signe tangible ne laisse présager une volonté américaine de coopérer avec ses alliés. Le secrétaire au Trésor, Scott Bessent, a bien affirmé en avril que les États-Unis et leurs alliés pourraient « faire front commun face à la Chine » une fois un accord commercial conclu entre eux, mais cette déclaration est isolée au milieu d'un flot de déclarations hostiles¹. En effet, les indices du contraire se multiplient. Björn Seibert, directeur de

¹ "Bessent Sees a Deal With Allies, Then Group Approach on China", *Bloomberg*, 9 April 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-04-09/bessent-sees-a-deal-with-allies-then-group-approach-on-china>.

cabinet d'Ursula von der Leyen et figure clé de la coopération transatlantique sur la Chine côté européen, et Maroš Šefčovič, le commissaire européen au commerce, n'ont même pas été reçus par le conseiller à la Sécurité nationale, Mike Waltz, lors de leur voyage à Washington le 25 mars. Durant ce voyage, une proposition radicale de mettre à zéro les droits de douane sur les produits industriels échangés aurait été transmise à l'administration américaine. Comme le souligne un participant européen au TTC, « avec Biden, nous avons une politique chinoise cherchant à se concerter avec les alliés. Avec Trump, nous n'avons ni politique chinoise claire, ni respect des alliés ».

Les Européens, y compris la France, maintiennent néanmoins une posture d'attente pour permettre une négociation éventuelle. Le président français avait proposé, le 4 avril, un délai de trois semaines avant l'annonce de mesures de rétorsion majeures. L'annonce par Donald Trump, le 9 avril, d'une « pause » de 90 jours sur la majorité des droits de douane a ouvert une phase de négociation.

Dans ce contexte, il est essentiel que les Européens définissent d'abord leurs propres intérêts en matière de politique chinoise avant d'examiner les cadres de coopération internationale – y compris avec les États-Unis – susceptibles de les servir. Et ce d'autant que l'administration Trump ajuste sa politique au fur et à mesure des contraintes que ses décisions éveillent. C'est notamment le cas de la pause sur les tarifs douaniers suite à la réalisation des pressions dangereuses exercées sur les bords du Trésor américain et les liquidités de la Réserve fédérale et des banques mondiales, les réalités financières fonctionnant comme une corde de rappel. Bien sûr, le Trade and Technology Council transatlantique mis en place voici cinq ans à la suggestion de l'Europe disparaît aujourd'hui, même si l'acte de décès n'a pas été formellement prononcé. Plutôt qu'une superstructure déterminant le champ des possibles pour l'Europe, la relation transatlantique doit être perçue non comme une finalité, mais comme un levier à mobiliser lorsque cela s'avère pertinent – et réaliste – pour les intérêts européens.

1 Le TTC, un instrument de politique étrangère qui a été utile à l'agenda de sécurité économique européen

Le TTC a eu pour objectif explicite de lever des obstacles de négociation entre les deux rives de l'Atlantique et de préfigurer des accords nouveaux sur la sécurité économique, les technologies émergentes, la gouvernance des données, la gestion des transferts technologiques, et les politiques de décarbonation. Implicitement, il a souvent eu aussi pour objectif de coordonner les politiques à l'endroit de la Chine – qui reste un défi de sécurité économique sans précédent pour l'Europe, qu'il s'agisse de propriété intellectuelle, d'acquisition de hautes technologies ou de matériaux critiques, et désormais un enjeu de survie pour des pans entiers de l'industrie européenne. Par ailleurs, il a recherché une convergence sur d'autres sujets majeurs pour l'Europe – les politiques de réduction des émissions ou l'encadrement des technologies émergentes – qui, à l'évidence, ne peuvent progresser qu'à travers une coopération étroite entre les principaux acteurs internationaux.

Un défi n'en annule pas un autre, et il serait vain d'aborder la politique à l'égard de la Chine comme un simple instrument de gestion des relations transatlantiques, ou, pire encore, comme un instrument de représailles commerciales à l'égard de l'administration américaine. Deux éléments sont importants à considérer dans notre relation transatlantique.

D'une part, la diplomatie européenne doit amener les États-Unis à mesurer les risques que fait courir aux relations transatlantiques leur agressivité commerciale sans précédent à l'égard de l'Union européenne et leur rapprochement envers la Russie. D'autre part, la diplomatie européenne doit urgemment évaluer les convergences encore possibles dans nos politiques vis-à-vis de la Chine,

car aucun des défis que représente Pékin pour la sécurité économique européenne n'a été résolu, en dépit des efforts soutenus de la Commission européenne.

En effet, si la question américaine est apparue de manière abrupte ces derniers mois, la question chinoise est bel et bien structurelle. Quatre grandes catégories de problèmes de sécurité économique demeurent ainsi en suspens dans la relation UE-Chine. Sur le plan commercial, le « deuxième choc » chinois évoqué par Ursula von der Leyen devient d'autant plus probable que l'absence de réaction européenne laisse le marché unique exposé : avec les tarifs américains sur les produits chinois, l'UE risque de devenir le marché de dernier recours pour la Chine. La priorité annoncée par Ursula von der Leyen à la détection des « diversions commerciales causées par les droits de douane, en particulier pour les secteurs déjà touchés par une surcapacité » démontre une prise de conscience de ce risque². Cependant, une action concertée avec d'autres partenaires renforcerait l'UE face à ce défi imminent.

Sur le plan des infrastructures critiques, les similitudes entre les actions russes et certaines actions chinoises sont de plus en plus évidentes : en témoigne le choix de Pékin de mettre en avant sa capacité à sectionner des câbles sous-marins en eaux profondes, d'autant que certains navires chinois ont vraisemblablement été impliqués dans des opérations hostiles en mer Baltique. Ceci souligne la nécessité d'une approche défensive commune avec les États-Unis, alors que les infrastructures critiques européennes dans le cyberspace, l'espace, les secteurs de l'énergie et du transport demeurent vulnérables à des actions hybrides en période de tensions géopolitiques.

² Commission européenne. "Read-out of the Phone Call between President von Der Leyen and Chinese Premier Li Qiang." - 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/read_25_1004

Sur le plan des transferts de technologies, le soutien constant de Pékin à l'effort de guerre russe en Ukraine impose aux acteurs européens d'éviter toute transaction susceptible d'alimenter l'intégration civilo-militaire en cours en Chine. Par ailleurs, la quête européenne d'une « autonomie stratégique ouverte », parfois traduite dans le monde industriel français par la « dés-ITARisation », n'empêche pas, que, pendant une longue période, la dépendance à des composants américains de défense ne demeure³. La priorité européenne nouvelle à l'industrie d'armement réduira cette dépendance excessive mais ne la fera pas disparaître.

Sur le plan des risques de coercition économique, l'Europe, malgré des discours répétés sur la nécessité de réduire la vulnérabilité de ses chaînes d'approvisionnement, dans les faits, ne fait qu'accroître sa dépendance à la Chine. Certes, certaines grandes entreprises ont réorganisé leurs réseaux de fournisseurs pour se prémunir contre une crise géopolitique, mais dans l'ensemble, la transition énergétique et la faiblesse de la politique industrielle européenne renforcent le poids des composants chinois dans l'économie européenne. Ce volet de notre sécurité économique est plus large, car il concerne aussi la compétitivité, et donc l'emploi et l'activité industrielle européenne, et pas seulement la sécurité nationale dans un sens étroit.

³ Le **règlement ITAR** (*International Traffic in Arms Regulations*) est un dispositif juridique américain encadré par la Direction du contrôle du commerce de la défense (*Directorate of Defense Trade Controls*) au sein du Département d'État. Il régit l'exportation, la réexportation et le transfert de matériels, services et données techniques liés à la défense, inscrits sur la *United States Munitions List (USML)*. L'ITAR couvre non seulement les exportations physiques mais également les "deemed exports" (ou exportations présumées), c'est-à-dire les transferts d'informations techniques sensibles à des ressortissants étrangers, y compris sur le territoire américain. Ce cadre s'applique aussi aux entreprises américaines opérant à l'étranger et aux partenaires étrangers manipulant des produits ou technologies soumis à cette réglementation. En raison de sa portée extraterritoriale, l'ITAR constitue un enjeu majeur pour la coopération internationale, en particulier dans les secteurs de la défense, de l'aéronautique et des hautes technologies. Le processus de **dés-ITARisation** consiste donc à concevoir ou adapter des équipements de manière à ne pas dépendre de composants ou de technologies soumis à ce régime, afin de préserver la liberté d'exportation, de production ou de coopération internationale. Pour en savoir plus, voir *Directorate of Defense Trade Controls*. "The International Traffic in Arms Regulations (ITAR)." *State.gov*, www.pmdtcc.state.gov/dtcc_public/ddtc_public?id=ddtc_kb_article_page&sys_id=24d528f4dbfc930044f9ff621f961987.

Résoudre ces problèmes, ou du moins en limiter les effets néfastes pour l'Europe, exige une politique étrangère économique fondée sur des partenariats et une coordination internationale. Plus que tout autre partenariat, la relation transatlantique a longtemps rempli cette fonction. Devant l'agressivité commerciale américaine, une partie de ces objectifs doit désormais être recherchée en priorité avec tous ceux de nos partenaires qui restent attachés aux règles du libre-échange. L'Union européenne a depuis longtemps initié des partenariats de commerce et parfois d'investissement avec des économies tierces. Mais, force est de constater que malgré l'importance que pourraient avoir des résultats rapides en matière commerciale pour dessiner une voie alternative à l'affrontement commercial initié par les Américains, il n'y a pas de développement notable sur ce plan aujourd'hui. Même si l'UE vient d'annoncer l'initiation de négociations commerciales avec les Émirats arabes unis, les négociations en cours avec l'Inde, l'Indonésie ou les Philippines ne sont pas accélérées⁴. Il n'y a pas de signal européen indiquant une intention de rejoindre le CPTPP dont le Royaume-Uni fait déjà partie, et qui semble plus que jamais une avancée à portée de la main⁵. Stratégiquement, la diversification de nos partenariats commerciaux doit être perçue comme un outil immédiat et pragmatique afin de limiter nos expositions les plus problématiques et retrouver des marges de manœuvre. Dans ce contexte, l'adoption du Mercosur, auquel la France s'est opposée pour des raisons de politique intérieure, sera un très prochain test de la capacité européenne à étendre des accords commerciaux et à rééquilibrer les rapports de force. Les inconvénients du Mercosur pour un nombre limité de productions agricoles françaises et européennes, et les enjeux sur la vérification effective des normes, pèsent moins lourd que les chances de rééquilibrage stratégique.

⁴ Reuters. "EU and UAE Agree to Launch Free Trade Talks." Reuters, 10 avril 2025, www.reuters.com/world/eu-uae-agree-launch-free-trade-talks-2025-04-10/. Commission européenne. "EU Trade Agreements." Commission européenne, 2023, policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en.

⁵ García Berceo, Ignacio. "The EU and Indo-Pacific Countries Should Head a Trump-Tariffs Response Force." Bruegel | the Brussels-Based Economic Think Tank, 3 avril 2025, www.bruegel.org/first-glance/eu-and-indo-pacific-countries-should-head-trump-tariffs-response-force.

À l'importance de résultats rapides s'ajoute aujourd'hui la nécessité d'éviter que des accès indirects par des marchés tiers permettent aux surcapacités chinoises de s'écouler en Europe. En particulier, les règles d'origine devront être revues dans plusieurs accords commerciaux de l'Union : il n'en existe aucune pour la Turquie, assez peu pour l'Afrique du Sud et pour le Maroc.

Avec le Clean Industrial Deal qui propose de créer des Clean Trade and Investment Partnerships, l'Europe cherche à redéfinir sa stratégie commerciale et d'investissement face à un double défi. Elle veut garantir l'accès aux ressources naturelles indispensables à sa politique industrielle, énergétique, et de défense (lithium, graphite, cobalt, nickel...). Et elle doit assurer des débouchés pour ses biens industriels dans un contexte marqué par la montée des barrières douanières et la fragmentation réglementaire en matière de carbone : tout cela rend de plus en plus complexe le commerce international et la position européenne dans les chaînes de valeur. Il est donc crucial pour l'Europe de multiplier les partenariats spécifiquement sur les matériaux critiques et les chaînes de valeur émergentes d'une économie neutre en carbone.

2 Les leçons du TTC

Dans ce contexte, il est utile de tirer les enseignements du TTC. Au départ une proposition européenne, il a apporté des bénéfices concrets à l'Europe. Il est aussi important de comprendre les raisons des difficultés qu'il a subies.

Des entretiens récents conduits à Bruxelles auprès des acteurs clefs du TTC permettent de souligner six apports bénéfiques.

2.1. LE TTC A FACILITÉ LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES IDE

Lors de la première réunion du TTC à Pittsburgh en septembre 2021, le règlement européen sur le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) était en vigueur depuis moins d'un an. En offrant aux régulateurs européens un accès régulier à leurs homologues américains, le TTC a joué un rôle clé dans le renforcement des capacités européennes en la matière – alors même, est-il sans doute nécessaire de souligner, que les États-Unis restent de loin le pays dont les IDE font l'objet du plus grand nombre de procédures de contrôle en Europe, un reflet de l'intensité des relations économiques transatlantiques⁶. La Commission européenne a d'ailleurs systématiquement organisé ses réunions de coordination avec les États membres juste avant les consultations du groupe de travail transatlantique sur le filtrage des IDE, tirant ainsi parti de cette dynamique.

Aujourd'hui, alors que Chypre, la Croatie et la Grèce, les trois derniers États européens à ne pas disposer d'un mécanisme de filtrage, devraient en être dotés d'ici la fin de l'année, l'Europe éprouve moins le même besoin pressant de coopération avec les États-Unis. Certes, l'écart de capacité en matière d'intelligence économique demeure en faveur de Washington, et l'Europe pourrait encore solliciter les autorités américaines pour obtenir des informations sur des entreprises étrangères dans le cadre de procédures spécifiques. Toutefois, ces demandes resteront ponctuelles, et d'autres options de coopération internationale sont envisageables.

⁶ Commission européenne, "Cooperation on Screening of Foreign Direct Investments Strengthens EU Security." Commission européenne – 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5327.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer une transaction impliquant un acteur chinois, le Japon, la Corée du Sud ou Taïwan apparaissent comme des partenaires alternatifs crédibles, capables d'apporter des informations manquantes précieuses en matière d'intelligence économique. Les pays membres des Five Eyes, qui ont développé leurs capacités en s'appuyant sur leur coopération avec les États-Unis, peuvent aussi être mobilisés pour affiner l'évaluation des risques possibles liés à un investissement étranger.

2.2. LE TTC A INITIÉ UNE COOPÉRATION TRANSATLANTIQUE INÉDITE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS

Le niveau actuel de coordination transatlantique en matière de contrôle des exportations est inédit, dans le contexte des sanctions contre la Russie et du régime restrictif mis en place par les États-Unis face à la fusion civilo-militaire en Chine. Il y a cinq ans, ces échanges étaient si limités qu'ils étaient décrits à Bruxelles comme se résumant à « prendre un café en marge d'une réunion de Wassenaar ». Lorsque ces consultations ont officiellement débuté en 2018, les États-Unis étaient réticents à s'engager avec l'Union européenne, dans la mesure où le contrôle export reste une prérogative des États membres de l'UE.

Le TTC a transformé cette relation, permettant non seulement un partage d'informations sur les licences d'exportation pour les États membres coordonné par la Commission européenne, mais aussi le début d'échanges bilatéraux sur la mise en œuvre exécutive des contrôles, ainsi que les premières étapes d'une coopération réglementaire. En parallèle, grâce aux échanges au sein du groupe de travail, l'UE et les États-Unis ont coordonné l'introduction de nouveaux éléments dans la liste de contrôle de Wassenaar (par exemple, l'application militaire de toxines marines⁷). Du point de vue européen, le principal résultat tangible du TTC demeure l'alignement et la coordination des restrictions à l'exportation de biens à double usage à l'encontre de la Russie. Or si ces

échanges se sont poursuivis au niveau technique pendant les premiers mois de l'administration Trump, il n'y a plus de clarté sur les orientations politiques du côté américain sur le sujet des sanctions à l'égard de la Russie, voire sur le maintien d'un régime de sanctions solide. Nous n'avons ainsi vu aucune nouvelle sanction annoncée par Washington à l'égard de la Russie lorsque l'UE a adopté son seizième paquet de sanctions le 24 février 2025, trois ans exactement après l'invasion de l'Ukraine par les forces russes⁸.

Comme le contrôle des exportations reste une prérogative des États membres en Europe, le groupe de travail dédié au sein du TTC était le seul à inclure leur participation aux côtés de la Commission européenne. Toutes les décisions devaient être validées par le Conseil de l'UE via le Comité des représentants permanents (COREPER).

Sur le plan des intérêts européens, une politique étrangère au service d'un système de contrôle des exportations fiable et efficace est d'abord un sujet d'intelligence économique. Le défi est immense, car déterminer les utilisateurs finaux d'une technologie exportée demande une capacité bureaucratique dont les États européens sont peu ou pas dotés, ainsi qu'une bonne coopération public/privé en matière de partage d'informations. L'exemple des Pays-Bas est à ce titre très encourageant. Alors que la pression américaine à contenir la coopération technologique d'ASML avec les entreprises chinoises en matière d'équipement de semi-conducteurs n'a fait que s'accroître après l'accord États-Unis/Japon/Pays-Bas de 2023, l'investissement néerlandais dans des capacités autonomes permet au gouvernement du Royaume de s'appuyer sur ses propres évaluations, parfois meilleures que celles venant de Washington, lors des consultations entre les deux pays.

⁷ Bureau of Industry and Security. "Category 1 - Special Materials and Related Equipment, Chemicals, 'Microorganisms,' and 'Toxins.'" Bis.doc.gov, 2023, www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/2332-category-1-materials-chemicals-microorganisms-and-toxins-4/file.

⁸ Commission européenne. "EU Adopts 16th Package of Sanctions against Russia." Finance, 24 Feb. 2025, finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-16th-package-sanctions-against-russia-2025-02-24_en.

2.3. L'INITIATION D'UNE COOPÉRATION SUR LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT DES SEMI-CONDUCTEURS A ÉTÉ UTILE POUR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Dans le cadre du TTC, la coopération sur la chaîne d'approvisionnement des semi-conducteurs s'est organisée autour de deux mécanismes clés :

- Un système d'alerte précoce permettant d'identifier et d'atténuer les perturbations potentielles – déjà utile pour surveiller les marchés du gallium et du germanium.
- Un mécanisme de transparence facilitant le partage d'informations sur les aides publiques au secteur.

Cette coopération a permis à la Commission européenne d'accéder à des informations précieuses sur les goulots d'étranglement dans la chaîne d'approvisionnement. Comme le soulignait un responsable européen : « Nous avons appris plus des États-Unis que de nos propres entreprises, car ils disposent de moyens légaux pour obtenir ces informations du secteur privé. »

Ces dispositifs avaient été prolongés pour trois ans en avril 2024 afin de renforcer la coordination, et même avec l'espoir d'aligner les investissements prévus par le Chips Act européen et son équivalent américain. La raison voudrait que ces échanges d'informations persistent au moins à un niveau technique, mais leur avenir reste incertain face à la possible marginalisation de la coopération transatlantique par l'administration Trump.

Pour l'Europe, répétons-le, la réponse tiendra à des capacités propres décuplées pour identifier les risques pesant sur les chaînes de valeur de semi-conducteurs, en s'appuyant sur des partenariats diversifiés. L'administration Trump voit la supériorité sur les puces d'intelligence

artificielle comme une priorité stratégique américaine. Elle exerce une pression énorme sur Taïwan en vue d'une délocalisation capacitaire sur le sol américain. Pour l'Europe, il serait dangereux de trop miser sur la relation transatlantique en matière d'intelligence économique sur des technologies clefs dans de nombreux secteurs critiques, de la santé à la défense.

Il semble indispensable d'investir davantage dans des capacités propres et dans des partenariats diversifiés. La préparation d'un second Chips Act, prévu à l'été 2026, doit prendre en compte cette nouvelle réalité.

2.4. HARMONISATION DES NORMES

Le TTC a permis une avancée concrète dans le domaine de l'énergie qui concerne les chargeurs électriques, avec l'adoption d'un standard commun pour les véhicules lourds (camions et bus) à partir de la norme définie par la Charging Interface Initiative (CharIN), au départ un groupement des constructeurs automobiles allemands⁹. La standardisation de cette partie des infrastructures de recharge est considérée comme l'une des réalisations les plus positives du TTC par ses participants.

Plus généralement, les rencontres au sein du TTC ont permis une meilleure compréhension mutuelle sur les divergences d'approche des normes. Par exemple, pour les véhicules, les normes américaines privilégient la sécurité des passagers, les normes européennes y ajoutent celle des piétons. Dans le domaine des données numériques, l'étude des règles européennes a pu servir de point de départ à l'administration Biden pour définir ses propres approches au niveau fédéral. Alors que l'administration Trump annonce un processus ambitieux de dérégulation aux États-Unis, aucune politique claire n'a pour l'heure émergé sur

⁹ CharIN. "CharIN – Empowering the next Level of E-Mobility.", www.charin.global/.

la question des normes et standards internationaux, et sur la coopération entre alliés sur ce sujet. De son côté, l'Europe, en convergence avec le Japon, considère de plus en plus que des politiques agissant sur la demande sont nécessaires pour répondre aux pratiques chinoises de distorsion de la libre concurrence. Quels critères non liés au prix (*non-price criteria*) pourraient être introduits de manière coordonnée par des économies cherchant à créer un marché commun pour des biens « de confiance » dans des secteurs critiques tels que les infrastructures de télécommunication (5G/6G) ou l'énergie ? Cet agenda devait dominer le G7 sous présidence canadienne. Il semble difficile – mais pas impossible – d'avancer sans l'économie américaine.

2.5. UN APAISEMENT TEMPORAIRE DES TENSIONS AMÉRICAINES SUR LA RÉGULATION DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES

Lors des premières réunions du groupe de travail n° 5 sur la gouvernance des données, l'atmosphère était jugée hostile. Les participants américains percevaient en effet le Digital Markets Act (DMA) et le Digital Services Act (DSA) comme des entraves au commerce. Le groupe de travail a permis de mettre en lumière les intérêts communs au-delà de ces différences. Les participants américains ont reconnu que ces réglementations répondaient à des objectifs partagés, notamment la protection en ligne des enfants et des défenseurs des droits de l'homme. Si cela a contribué à atténuer les tensions et à faire évoluer la perception américaine de ces textes, une nouvelle page s'est ouverte sur la question de la régulation des plateformes et de l'intelligence artificielle avec l'administration Trump. Celle-ci a une hostilité idéologique à toute régulation, y compris en matière de manipulation de l'information.

2.6. TRAVAUX PRÉPARATOIRES SUR L'ALIGNEMENT DES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES : GNL, HYDROGÈNE VERT, CHARGEURS ÉLECTRIQUES

Le groupe de travail n° 2 sur le climat et les technologies propres s'est concentré sur le développement d'une méthodologie commune pour mesurer l'empreinte carbone des biens échangés, mais sans aboutir à une conclusion tangible. L'acier et l'aluminium ont été abordés dans ce cadre, mais sans grand résultat, étant traités par le Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum (GASSA). En outre, la partie américaine abordait cette question sous l'angle des surcapacités chinoises, tandis que les Européens mettaient aussi l'accent sur la décarbonation. En revanche, sur le gaz naturel liquéfié (GNL) et l'hydrogène vert, la partie européenne avait des attentes optimistes à l'égard du TTC, perçu comme utile pour faciliter une convergence entre un acheteur (l'Europe) et un vendeur (les États-Unis) en matière de normes sur ces biens énergétiques clefs. Au minimum, si l'UE introduisait des normes intégrant l'empreinte carbone du GNL dans son processus de certification, un format de consultation transatlantique serait indispensable, ne serait-ce que du fait que ces règles affecteraient la compétitivité des exportateurs américains sur le marché européen. Il faudra pour y parvenir disposer d'un temps politique plus favorable que celui qui prévaut en ce début d'année 2025.

3 Les limites du TTC

Les obstacles et les échecs qu'a rencontrés le TTC sont tout aussi notables. Certains tiennent à la nature et aux limites du processus, d'autres révèlent des divergences d'intérêts ou des priorités inégales, même avec l'administration Biden. Globalement, selon l'un de ses participants européens, « le TTC n'a pas endossé le rôle qu'il aurait dû avoir : celui d'un mécanisme pour converger sur le plan réglementaire dans le domaine des transitions environnementales et numériques. Au contraire, l'IRA fut tout l'inverse d'une convergence avec l'UE ». Sur la question de la décarbonation industrielle, la partie américaine s'est principalement concentrée sur l'obtention d'une exemption au Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF), et ce malgré l'existence de propositions similaires au MACF de la part du Congrès américain – telles que celles portées par Sheldon Whitehouse (démocrate) ou Bill Cassidy (républicain). Aucune discussion sérieuse sur de potentielles convergences méthodologiques n'a jamais été engagée. Cela résulte d'une absence de volonté politique du côté américain, mais aussi de l'impossibilité de comparer un système européen basé sur le prix du carbone et une vision américaine qui privilégie les mesures de contrôle sans incidence sur le coût direct pour les industries.

Sectorisé en dix groupes, le TTC a pourtant semblé vouloir trop embrasser et en des termes trop généraux. La frustration a été particulièrement intense quand des participants européens plus techniques étaient face à une délégation américaine plus généraliste – par exemple, les DG CLIMA et GROW vs. le Département d'État. D'après un participant européen, « les déclarations faites à chaque séance étaient politiquement correctes, mais n'apportaient aucun contenu pour aller de l'avant ». D'autre part, le TTC permettait le débat mais n'était pas une instance de négociation formelle, et n'avait d'ailleurs pas la capacité de conclure des accords contraignants – ce qui a renforcé l'aspect généraliste de certaines discussions. Par exemple, les négociations sur

la levée des droits concernant l'acier et l'aluminium se déroulaient en parallèle au sein du GASSA. Elles n'y ont d'ailleurs pas plus abouti qu'au sein du TTC. Néanmoins, l'intérêt américain pour cette question s'est accru lorsque ces discussions ont démontré leur utilité concrète pour la mise en œuvre de l'IRA, notamment en ce qui concerne le calcul de l'empreinte carbone afin de déterminer ce qu'est un produit « vert ». En ce qui concerne les règles sur les achats publics, l'importance du rôle des États par rapport au gouvernement fédéral a considérablement gêné les discussions – à supposer qu'elles aient réellement été souhaitées du côté américain.

Du côté européen, il faut y ajouter un reproche fait par plusieurs États membres à la Commission : celle-ci aurait peu tenu au courant les membres du Conseil européen, sans doute par souci de confidentialité et dans l'espoir de parvenir à des résultats significatifs avant de les présenter aux États membres. La tenue trop fréquente de « sommets » du TTC a obligé à présenter des résultats parfois cosmétiques plutôt que de fond. La relative insuffisance des moyens humains de la Commission, et une communication encore peu systématique avec les entreprises du secteur privé – et notamment leurs experts techniques – sont parfois relevées. On notera que le gouvernement fédéral a des moyens plus importants, même si la coordination n'est pas toujours assurée. Quant au Japon, le METI y puise dans une très ancienne relation de confiance avec les acteurs privés, y compris quand il s'agit de technologies sensibles.

Enfin, la coordination transatlantique au sein du TTC n'a pas empêché l'adoption par l'administration Biden, en janvier 2025, de son Cadre pour la Diffusion de l'Intelligence Artificielle¹⁰. Celle-ci révisé de manière unilatérale les contrôles des Export Administration Regulations (EAR) sur les circuits intégrés de calcul avancé et introduit un nouveau

¹⁰ Archives nationales. "Framework for Artificial Intelligence Diffusion." *Federal Register*, 15 Jan. 2025, www.federalregister.gov/documents/2025/01/15/2025-00636/framework-for-artificial-intelligence-diffusion.

contrôle sur les modèles d'intelligence artificielle. Alors que l'UE dans son ensemble aurait pu être considérée comme un partenaire privilégié pour agir dans ce sens, l'administration américaine choisit de diviser ses membres en deux catégories. Les pays d'Europe occidentale (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Pays-Bas et Suède) sont dans le premier cercle aux côtés des alliés américains en Asie orientale et bénéficient d'un accès fluide aux technologies américaines. Dans un deuxième cercle éclectique, le reste de l'UE est placé aux côtés d'Israël, de l'Inde et de Singapour, une série de pays qui font face à des conditions restrictives d'accès à la puissance de calcul américaine (essentiellement les GPU de Nvidia)¹¹.

La décision américaine d'agir sans concertation au sein du TTC sur la diffusion de l'IA est symptomatique du choix de privilégier la coopération avec les pays les plus avancés dans la chaîne de valeur de ces technologies. Certains officiels européens y reconnaissent simplement une approche réaliste de la part des États-Unis de Biden, pour qui l'objectif final (la suprématie face à la Chine en matière d'IA) est bien plus important que les considérations diplomatiques liées à l'unité de l'Europe. Il existe d'ailleurs un débat en Europe sur l'équilibre entre régulation et innovation. Ce débat était déjà présent pour les recherches pharmaceutiques, où l'importance des restrictions concernant l'utilisation des données incite les laboratoires à conduire leurs recherches hors d'Europe. Le même problème se pose dans des domaines aussi variés que la conduite autonome ou l'intelligence artificielle. La multiplication d'obligations de contrôle, notamment dans les phases d'apprentissage de ces processus, réduit le rythme de l'innovation, alors que celui-ci fait l'objet d'une course mondiale à la supériorité technologique. S'il était plus facile de dialoguer sur ces sujets avec l'administration Biden, le TTC n'a pas permis d'obtenir des résultats concrets. À cela s'ajoute la mise en péril du troisième accord-cadre sur la protection des données entre l'UE

¹¹ Barath Harithas. "The AI Diffusion Framework: Securing U.S. AI Leadership While Preempting Strategic Drift." Csis.org, 2025, www.csis.org/analysis/ai-diffusion-framework-securing-us-ai-leadership-while-preempting-strategic-drift.

et les États-Unis, conclu en 2023, qui constitue l'accord clé pour le transfert de données transatlantique. La décision de l'administration Trump de restreindre la participation de certains membres indépendants du Privacy and Civil Liberties Oversight Board (PCLOB) fait craindre une nouvelle invalidation par la Cour de justice de l'Union européenne¹². Un tel accord est aujourd'hui politiquement impensable du côté américain. Mais l'essor rapide vers l'Intelligence Artificielle Générale, de la Silicon Valley à DeepSeek, rend aujourd'hui plus difficile encore l'exercice d'un leadership réglementaire par l'Europe.

Dans ce domaine comme dans celui des puces, le scénario d'une administration Trump agissant unilatéralement est le plus probable. Elle le fera en matière de contrôle export sur les technologies de semi-conducteurs, avant de forcer à la conformité au droit extraterritorial américain les pays détenteurs d'une industrie nanoélectronique. En parallèle du sujet de la réglementation intérieure européenne, un espace pour une politique étrangère européenne centrée sur les contrôles sur les transferts de technologies sensibles existe pourtant. Celle-ci devra s'appuyer sur des listes mises à jour et des procédures de contrôle modernisées, à l'issue des processus d'évaluation des risques pesant sur les dix secteurs critiques identifiés par la Commission (I.A, quantique, biotech, semi-conducteurs dans un premier temps)¹³. Une fois cette étape préalable franchie, l'Europe pourra rechercher des partenariats d'alignement, en premier lieu avec le Japon, le Canada, l'Australie et le Royaume-Uni.

¹² U.S. Privacy and Civil Liberties Oversight Board. "The Privacy and Civil Liberties Oversight Board." Pclob.gov, 2019. www.pclob.gov/.

¹³ Commission européenne. "Commission Recommends Carrying out Risk Assessments on Four Critical Technology Areas: Advanced Semiconductors, Artificial Intelligence, Quantum, Biotechnologies." Defence Industry and Space, 3 Oct. 2023, defence-industry-space.ec.europa.eu/commission-recommends-carrying-out-risk-assessments-four-critical-technology-areas-advanced-2023-10-03_en. Commission européenne. Annex to the Commission Recommendation on Critical Technology Areas for the EU's Economic Security for Further Risk Assessment with Member States. 2023, defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-10/C_2023_6689_1_EN_annexe_acte_autonome_part1_v9.pdf.

4 L'après-TTC

L'hostilité de l'administration Trump envers l'Union européenne cible directement ses atouts majeurs : d'une part, la compétence exclusive de la Commission en matière de commerce extérieur, qui, adossée au marché unique, confère à l'Europe son statut de grande puissance commerciale ; d'autre part, la régulation des plateformes numériques sur le marché intérieur européen, un sujet distinct de celui de l'IA, mais explicitement visé par J.D. Vance lors du sommet sur l'IA à Paris. Tant que l'UE n'a pas encore engagé d'actions de grande ampleur contre les plateformes américaines, le sujet est dormant, mais il est probable qu'il se surajoutera aux tensions commerciales dans un futur proche. En outre, la montée vers la conflictualité pourrait aussi venir de Washington, puisque l'administration considère déjà la réglementation européenne comme une barrière protectionniste – y compris les politiques de décarbonation, qu'elles soient de nature réglementaire ou tarifaire, comme le MACF.

L'UE a cherché à institutionnaliser sa coopération avec les États-Unis en matière de sécurité économique. Le TTC était une initiative européenne, conçue à l'origine au sein de la DG Commerce dans le but de rétablir et de mieux gérer les relations transatlantiques après les turbulences de la première administration Trump. Il était pensé pour tirer parti de la dynamique créée par l'élection présidentielle américaine de 2020, quel qu'en soit le vainqueur. En cas de réélection de Donald Trump, il aurait pu permettre de pérenniser la coopération transatlantique à l'égard de la Chine sur les thématiques des distorsions à la libre concurrence créées par le capitalisme d'État chinois, ou sur les pratiques chinoises en matière d'accès aux technologies étrangères. Cette coopération avait en effet débuté pendant la première administration Trump.

C'est finalement l'administration Biden qui s'est pleinement saisie de cette initiative, l'a organisée autour de dix groupes de travail, et l'a utilisée pour approfondir la convergence euro-atlantique à l'égard des défis

de sécurité économique posés par la Chine. Le TTC restera surtout dans les mémoires pour avoir créé le cadre ayant rendu possible l'adoption de sanctions sans précédent lorsque la Russie a déclenché la guerre contre l'Ukraine en février 2022.

Alors que l'alignement transatlantique sur la question du régime de sanctions à l'égard de la Russie est loin d'être garanti, et que l'administration Trump ne montre aucun appétit à la coordination avec ses alliés, est-il dans l'intérêt de l'Europe de chercher à préserver certains aspects du TTC même si le mécanisme ne survit pas à la rage destructrice de l'administration Trump ?

La coopération réglementaire en matière de technologies propres et de décarbonation de l'industrie cherche encore un cadre institutionnel adapté pour faire progresser des sujets cruciaux, qui dépassent l'échelle strictement européenne. L'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie tentent de jouer ce rôle dans un format minilatéral et technocratique, souvent lourd et peu concluant. Le TTC avait, en théorie, le potentiel d'offrir un cadre plus souple, plus politique, réunissant deux grands acteurs, pour avancer sur l'élaboration de règles communes de calcul de l'empreinte carbone des biens industriels (acier, aluminium, etc.). Les États-Unis et l'Union européenne, alors qu'ils produisent des matériaux comme l'acier et l'aluminium de manière plus propre que dans le reste du monde, notamment en Chine, sont tous deux importateurs nets de ces matériaux. Ils auraient donc pu trouver un intérêt commun face à la concurrence chinoise. Faute de volonté politique du côté de l'administration Biden, cette opportunité a été manquée, limitant de facto le champ d'action commun avant l'entrée en vigueur du MACF européen. Cela a conduit à une situation où les Européens, en l'absence de coordination internationale, se retrouvent seuls à définir et assumer les règles qu'ils imposent. Mais un cadre intérieur clair, à condition qu'il ne soit pas trop contraignant, reste la meilleure base pour conduire une politique extérieure visant la coordination, voire l'alignement avec des partenaires privilégiés.

L'analyse des bénéfices concrets du TTC vus par ses acteurs du côté européen souligne l'importance particulière du partage d'intelligence économique au sein de ses groupes de travail. À n'en pas douter, le TTC a rendu la Commission européenne mieux informée et plus capable de coordonner la politique de sécurité économique de l'UE. En l'absence d'institutions stables organisant le partage d'informations avec les États-Unis, l'Europe doit renforcer ses propres capacités et diversifier au maximum ses sources d'intelligence économique. Tous les outils de l'agenda de sécurité économique en ont besoin, du filtrage des IDE au contrôle export en passant par l'instrument relatif aux marchés publics et les efforts pour réduire les risques sur les chaînes d'approvisionnement. Dans ce sens, l'hostilité américaine à l'égard de l'UE pourrait avoir un effet salutaire et accélérer un processus bien trop lent, qui rencontre beaucoup trop d'obstacles bureaucratiques que l'Europe s'impose à elle-même.

Il n'est pas exclu que l'administration américaine recherche ces prochaines années une forme de coordination avec l'Union européenne et le Japon en matière de politique chinoise sur les questions économiques. Jusqu'à présent, les signaux ont été trop contradictoires pour qu'il soit réaliste de construire une politique étrangère économique sur un tel développement.

Cette grave incertitude rend urgente l'accélération des discussions européennes sur la pertinence et le format d'une politique étrangère économique européenne telle qu'évoquée par le rapport Draghi. Celui-ci la définit comme la coordination de « nouveaux accords commerciaux préférentiels avec des investissements directs dans les pays riches en ressources, la constitution de stocks stratégiques dans certains secteurs critiques et l'établissement de partenariats industriels pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement des technologies essentielles »¹⁴. Il souligne combien le « levier de marché nécessaire pour atteindre ces objectifs » ne peut être créé que par une action coordonnée des États membres.

Pendant quatre ans, le TTC a constitué de facto un vecteur opérationnel d'une telle « politique étrangère économique ». Sa disparition probable ne doit pas occulter qu'il a mis en évidence des modalités concrètes de politique étrangère au service de la sécurité économique de l'Europe. Comme une politique étrangère, il s'est déployé au niveau politique et au niveau technique. À défaut de garantir une cohésion politique et d'occuper les États membres par une discussion conceptuelle sur la notion de « politique étrangère économique », la mise en œuvre de processus opérationnels très concrets entre l'Union européenne et ses partenaires nous paraît l'approche la plus efficace. Une telle approche permet par ailleurs d'intégrer plus sagement l'agenda de l'administration Trump.

¹⁴ Draghi, Mario. "The Draghi Report on EU Competitiveness." *Commission européenne*, Sept. 2024, commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

À cette fin, nous proposons les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1

Bâtir l'agenda de sécurité économique européen sur un socle renforcé d'intelligence économique.

- **Renforcer la coordination régulière entre les États membres** autour des dix technologies prioritaires identifiées par l'Union européenne (comme l'intelligence artificielle, les technologies quantiques, les semi-conducteurs, ou les énergies nouvelles).
 - Donner à la Commission européenne un rôle de centralisation et de partage des informations stratégiques issues de ces activités afin d'améliorer l'évaluation des risques, d'aider à prendre des décisions efficaces en matière de politique industrielle, et de faciliter les décisions visant à la résilience des chaînes d'approvisionnement.
 - **Réfléchir à la question des compétences internes d'intelligence économique**, notamment au sein de la Commission européenne, et à l'utilisation à des fins d'intelligence économique des données récoltées à travers le filtrage des IDE, le contrôle export, l'analyse des chaînes d'approvisionnement et les autres instruments de sécurité économique.
- **Créer des partenariats ciblés en intelligence économique** avec certains pays extérieurs à l'UE comme le Canada, le Japon ou le Royaume-Uni, selon les besoins spécifiques des différents outils européens de sécurité économique.

Recommandation n° 2

Mieux cibler la coopération transatlantique pour répondre aux besoins de sécurité économique européenne.

- **Maintenir une coopération technique ciblée avec les États-Unis sur des sujets d'intérêt commun** tels que les normes du gaz naturel liquéfié (GNL), l'hydrogène vert, la transparence sur les aides publiques à l'industrie des semi-conducteurs, et l'échange d'informations sur les licences d'exportation.
- **Favoriser une coopération plus pratique et spécifique (« bottom-up ») entre les agences techniques et régulatrices européennes et américaines** (par exemple DG GROW avec le Département du Commerce américain, DG CLIMA/DG ENER avec le Département américain de l'Énergie), plutôt que des dialogues politiques bisannuels très larges comme le TTC. Ce type de dialogue « technique » produit des résultats tangibles, aligne les règles du jeu et renforce la résilience industrielle européenne dans un contexte de compétition stratégique. Les sommets UE/États-Unis peuvent fournir le cadre politique nécessaire pour fixer le cap de cette coopération, et conclure les accords politiques en résultant.
- **Préserver les dispositifs opérationnels du TTC qui fonctionnent le mieux**, comme le système d'alerte sur les chaînes d'approvisionnement en semi-conducteurs, les échanges de normes sur les infrastructures électriques, et la collaboration sur les contrôles à l'exportation.

Recommandation n° 3

Diversifier nos partenariats stratégiques au-delà des États-Unis.

- **Finaliser la négociation des accords commerciaux en cours** (Australie, Inde, Indonésie, Philippines, Thaïlande) à la lumière des nouveaux rapports de force internationaux.
- Envoyer un message clair sur l'intention de l'UE de **rejoindre l'accord de libre-échange transpacifique (CPTPP)**.
- **Mettre fin à l'ambiguïté sur le Mercosur**, en définissant une position lisible sur la vérification des clauses environnementales et sociales de l'accord de commerce sud-atlantique.
- **Approfondir la coopération technologique avec les économies auxquelles l'UE est déjà liée par des accords de libre-échange** (Canada, Corée du Sud, Japon, Royaume-Uni, Singapour).
- **Développer des « Clean Trade and Investment Partnerships » à géométrie variable**, y compris avec des pays riches en ressources (pays d'Afrique, d'Amérique du Sud, Australie, Indonésie).
- **Assurer un accès prioritaire des secteurs stratégiques européens (défense, énergie, santé) aux semi-conducteurs essentiels à leur activité en temps de crise**, en renforçant les partenariats avec des pays asiatiques clés (Corée du Sud, Inde, Japon, Malaisie, Singapour, Taïwan, Vietnam) et en favorisant les investissements dans ce secteur en Europe.

Recommandation n° 4

Réfléchir à l'usage géopolitique que l'on peut donner aux normes environnementales pour accroître la compétitivité des entreprises européennes.

- **Mieux articuler les politiques de demande verte européennes** (taxe carbone aux frontières, achats publics verts, conditions d'accès aux aides) avec une stratégie extérieure claire visant à créer des marchés pour les produits propres et dits « de confiance ».
- **Faire des enjeux carbone un outil de coopération internationale**, en rapprochant les méthodologies européennes avec celles des pays partenaires (Japon, Corée du Sud, Canada), notamment pour des produits industriels importants comme l'acier, l'aluminium et les batteries.

Recommandation n° 5

Déplacer le débat concernant les plateformes numériques et l'intelligence artificielle du normatif à la coopération en matière d'innovation.

- **Trouver, en collaboration avec les acteurs européens et américains du numérique, un meilleur équilibre entre besoins du marché, capacités disponibles et réglementations protectrices.**
 - Développer des accords bilatéraux avec les entreprises américaines présentes en Europe sur des projets dédiés et des espaces d'expérimentation et de correction pendant la phase d'entraînement des modèles d'IA.
- **Poursuivre avec les partenaires internationaux le développement de normes sur l'IA et la régulation des plateformes numériques**, tout en essayant de les aligner avec les principes des réglementations européennes (Digital Markets Act, Digital Services Act et AI Act).
- **Renforcer la protection des utilisateurs européens** contre les contenus trompeurs, les choix algorithmiques opaques et les risques de manipulation sur les plateformes numériques, même si cela peut générer des tensions avec les États-Unis et la Chine.

Les auteurs remercient les parties prenantes clefs avec lesquelles ils se sont entretenus, ainsi que pour le soutien qu'elles leur ont apporté.

Ils remercient également **Marie-Pierre de Bailliencourt, Rosalie Klein, Pierre Pinhas, Claire Lemoine, Nicolas Masson, Hippolyte Jouve** et **Mélodie Serres** pour leurs précieux conseils, propositions et appui tout au long du projet. Ils remercient également **Matthieu Mercier** pour son travail sur la mise en page de la publication.



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 : mai 2025
ISSN : 1771-6756

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

La sécurité économique de l'Europe est de plus en plus mise à l'épreuve par la montée du techno-nationalisme, la fragmentation du commerce mondial et l'instrumentalisation des matières premières critiques. Alors que les intérêts européens sont directement affectés par la rivalité stratégique structurelle entre les États-Unis et la Chine, elle ne peut plus prendre la coordination transatlantique pour acquise tant les interrogations demeurent sur la politique étrangère de l'administration Trump. Cette incertitude complique l'élaboration d'une politique étrangère économique cohérente, et rend d'autant plus urgente la nécessité pour l'Europe de se renforcer, et de diversifier ses partenariats.

Initialement conçu comme un levier de coordination transatlantique, le Trade and Technology Council (TTC) visait à définir une feuille de route commune sur les enjeux économiques et technologiques, tout en offrant un cadre de dialogue face aux défis posés par les choix stratégiques de la Chine, qu'ils relèvent de la politique industrielle, technologique ou étrangère. Aujourd'hui, alors que le TTC est largement à l'arrêt, potentiellement en voie de disparition, et que les orientations futures des États-Unis vis-à-vis de l'Europe demeurent incertaines, ses accomplissements comme ses limites apparaissent plus nettement.

Cette note propose un bilan critique du TTC – ses avancées, ses faiblesses, mais surtout les enseignements qu'il livre au moment où l'Europe ambitionne de construire une véritable politique étrangère économique. Il ne s'agit pas de rejeter l'expérience du TTC ni d'exclure la possibilité d'une future action transatlantique concertée, mais de souligner comment ses éléments les plus pertinents pourraient être intégrés dans une politique étrangère économique européenne plus autonome, plus cohérente et plus diversifiée.

10 €

ISSN : 1771-6756

NAC2505-01