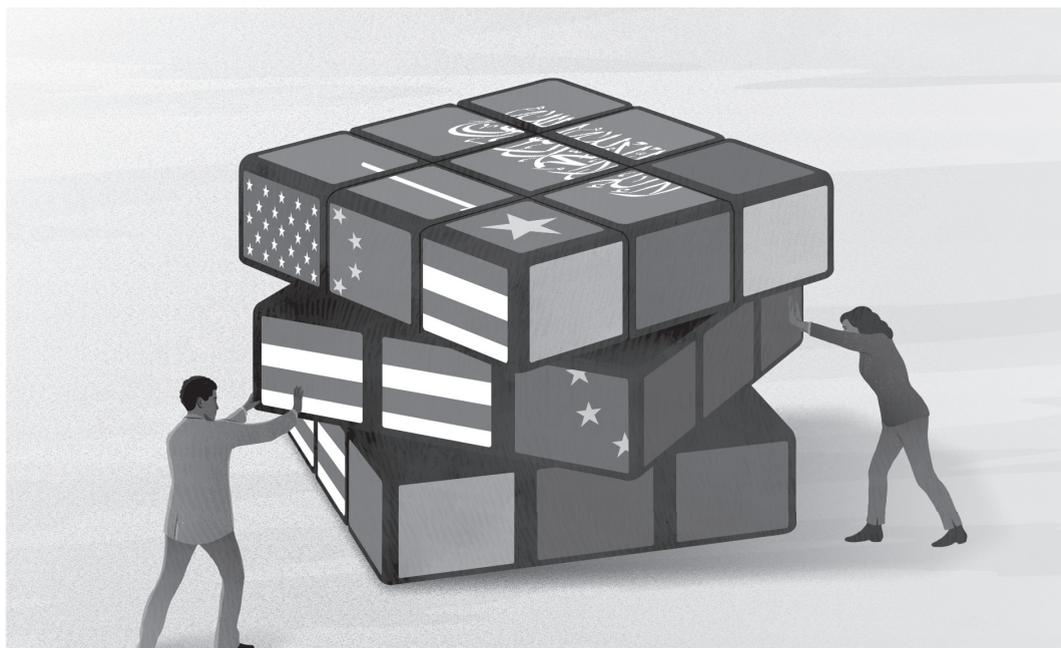


# ramses 2025

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



## ENTRE PUISSANCES ET IMPUISSANCE

- MOYEN-ORIENT : LA RECOMPOSITION SANS FIN
- ÉTATS-UNIS : L'EMPIRE INQUIÈTE...
- UNION EUROPÉENNE : UN DESTIN CONTRARIÉ ?

DUNOD

# L'UE à la recherche de la sécurité économique

## Une stratégie timide et déséquilibrée ?

La fin de l'ère de la mondialisation heureuse a fait comprendre aux Européens la dimension géopolitique des politiques économiques. Pour répondre aux stratégies américaines ou chinoises, l'Union européenne (UE) a pris un certain nombre de décisions, mais elles restent limitées et sous-financées.

Ces dernières années, la notion de « sécurité économique » s'est imposée au lexique de toutes les administrations du monde. Ce terme englobe une série de questions interconnectées : résilience des chaînes d'approvisionnement, mesures anti-coercition, autonomie stratégique... Bien que relativement flou, il reflète une préoccupation commune aux gouvernements et aux entreprises. Dans un contexte de rivalités entre grandes puissances et de tensions géopolitiques, les considérations sécuritaires sont désormais au cœur des préoccupations et ont tendance à l'emporter sur les considérations d'efficacité économique.

### La fin de la « mondialisation heureuse »

Longtemps, la mondialisation (libérale) a constitué un paradigme économique dominant. Fondée sur l'exploitation des avantages comparatifs, elle débouchait sur une fragmentation des chaînes de production et sur un approfondissement d'interdépendances censées garantir une efficacité économique optimale mais aussi la paix et la stabilité. Quelques esprits chagrins s'inquiétaient certes des coûts économiques des délocalisations (pertes d'emploi, et au-delà perte de substance des économies, désindustrialisation), mais l'argument d'efficacité l'emportait, les gains de la mondialisation étant perçus comme bien supérieurs à ces coûts.

Ces dernières années, les dépendances générées par les réseaux mondialisés de production sont apparues comme des sources potentielles de vulnérabilité, suite à des ruptures dans les chaînes d'approvisionnement, comme lors de la pandémie de Covid-19 ou sous l'effet d'une « arsenalisation » (*weaponization*) de ces dépendances (notamment par la Chine). La prise de conscience de ces risques a marqué la fin de la « mondialisation heureuse » et de la libéralisation à tout va.

Les États sont les premiers à réagir à ces nouvelles conditions mais les entreprises leur emboîtent rapidement le pas. Les ruptures des chaînes d'approvisionnement deviennent pour elles de véritables défis, et les arguments de coût ne font plus le

pois face aux préoccupations de sécurité. Celles-ci doivent désormais être intégrées aux calculs et politiques économiques.

## Sécurité économique à l'européenne

### *Un nécessaire changement de paradigme*

Si le changement de contexte affecte tous les pays du monde, il est particulièrement difficile à gérer pour l'UE. D'abord en raison des différences potentielles de perception de sécurité entre les 27 États membres ; puis parce que les questions de sécurité relèvent de la compétence des États membres et non de la Commission ; enfin parce que le modèle économique européen repose sur l'ouverture économique et l'absence d'interventions. Conformément à cette approche, les aides d'État sont traditionnellement étroitement contrôlées, et l'imposition de restrictions au commerce à des fins politiques et de sécurité ne fait pas partie de la boîte à outils de l'UE.

Les autres pays utilisant leur politique économique et/ou technologique à des fins géopolitiques, l'UE s'est vue contrainte d'abandonner son *credo* libéral et de recourir à un certain interventionnisme, mais en cherchant toujours un point d'équilibre entre politique industrielle et politique de la concurrence. Dans un premier temps, certains instruments de politique industrielle, jusque-là peu utilisés, comme les Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), ont été mobilisés, mais face à l'activisme de tous ses partenaires (États-Unis et Chine en tête), l'UE a dû aller plus loin.

L'une des premières mesures a été l'annonce de la législation européenne sur les semi-conducteurs en février 2022 : son objectif n'est pas d'atteindre l'auto-suffisance, mais de stimuler la production de puces à l'échelle européenne pour pouvoir mieux répondre à une demande mondiale en forte croissance. Il faudra attendre 2023 pour qu'une stratégie plus complète commence à se dessiner.

### *Priorité à la réduction des risques*

En juin 2023, la Commission européenne et le Haut-représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité ont publié une communication conjointe sur une stratégie européenne de sécurité économique, avec pour objectif de réduire autant que possible les risques liés à certains flux économiques dans un contexte de tensions géopolitiques accrues et d'évolution technologique accélérée, tout en préservant l'ouverture et le dynamisme économiques. Cette stratégie de sécurité économique, mettant en avant la notion de *de-risking* (réduction des vulnérabilités), repose sur trois piliers : protection, promotion et partenariats.

Bien que les sources de risque soient multiples, la stratégie identifie quatre catégories de risques à traiter en priorité : 1) les risques pesant sur la résilience des chaînes d'approvisionnement ; 2) les risques pour la sécurité physique et la cybersécurité des infrastructures critiques ; 3) les risques pour la sécurité technologique et les fuites technologiques ; 4) le risque d'« arsenalisation » des dépendances économiques ou de coercition économique.

La liste des technologies critiques dressée par l'UE doit orienter les contrôles à l'exportation et le filtrage des investissements à l'étranger, mais réduire les risques ne sera pas chose aisée. Vu le rôle crucial joué par la Chine dans de nombreux secteurs, en particulier liés aux technologies vertes, s'éloigner de ce pays pourrait par exemple retarder les efforts de décarbonation de l'UE.

Suite à la publication de la stratégie de sécurité économique en juin 2023, le Paquet européen sur la sécurité économique (PEE) a été approuvé en janvier 2024. Il vise à réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis des produits et investissements de pays tiers (avec un accent particulier sur la Chine). À cette fin, il entend renforcer l'important arsenal de protection commerciale de l'UE et confirme la détermination de l'UE à rechercher de nouveaux moyens pour protéger ses entreprises contre une concurrence extérieure déloyale.

### ***Les instruments de la stratégie de sécurité économique***

La stratégie de sécurité économique de l'UE implique d'exploiter au mieux les outils existants, tel le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) et les contrôles à l'exportation, et d'en adopter de nouveaux.

Une première série d'instruments vise à lutter contre la concurrence déloyale et les distorsions économiques en provenance de pays tiers : instrument anti-coercition (*Anti-Coercion Instrument* – ACI), contrôles à l'exportation et mécanismes de filtrage des investissements entrants et sortants. L'objectif de l'ACI est de protéger l'UE et les États membres contre les pressions coercitives exercées par des pays tiers en fournissant une base juridique à la mise en œuvre accélérée de mesures anti-coercition, y compris la possibilité d'imposer de nouveaux droits de douane ou des taxes supplémentaires sur l'importation ou l'exportation de biens et de services. En un mot, l'UE n'hésite plus à utiliser des mesures économiques (principalement commerciales) pour atteindre des objectifs géopolitiques.

Une deuxième série d'instruments vise à renforcer la compétitivité de l'UE. C'est le cas de la législation européenne sur les semi-conducteurs mais aussi du *Net Zero Industry Act*, initiative issue du plan industriel *Green Deal* qui vise à intensifier la fabrication de technologies propres dans l'UE. Quant à la législation sur les matières premières critiques, elle vise à réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis des fournisseurs uniques de pays tiers et à promouvoir la circularité.

### ***L'épineuse question du financement***

Pour l'heure et compte tenu de la manière dont l'UE est organisée et dont les compétences sont réparties entre la Commission et les États membres, la politique industrielle est essentiellement financée au niveau national.

Rappelons par exemple que les financements publics accordés dans le cadre des PIIEC ne viennent pas d'un programme de l'UE, mais sont octroyés par les États membres sur leurs budgets nationaux. De même, le cadre temporaire de crise et de transition, adopté en 2022 et révisé en mars 2023, prévoit simplement l'assouplissement des contrôles sur les financements ou les crédits d'impôt accordés par les autorités nationales à leurs acteurs économiques en réponse à la pandémie, et plus récemment à la guerre en Ukraine. L'objectif initial était de faciliter et d'accélérer la transition écologique de l'Europe<sup>1</sup>, mais cette approche devrait s'étendre bien au-delà du secteur de l'énergie. De plus, les alliances industrielles et les PIIEC englobent désormais de nombreux secteurs jugés stratégiques,

---

1. En janvier 2024, la Communauté européenne a approuvé une aide d'État allemande de 902 millions d'euros pour soutenir Northvolt dans la construction d'une usine de production de batteries pour véhicules électriques. Il s'agit de la première aide individuelle à être approuvée au titre du cadre temporaire de crise et de transition.

y compris les batteries et la microélectronique. Bien que ces projets soient principalement axés sur des activités de recherche et développement (R&D), ils contribuent tous à renforcer la sécurité économique de l'UE.

Une solution de financement paneuropéenne serait sans doute souhaitable, mais les États membres demeurent hésitants à mettre en place une stratégie financière audacieuse qui renforcerait les capacités technologiques et industrielles de l'UE. L'échec du Fonds de souveraineté proposé par Ursula von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2022 en témoigne. Ce Fonds de souveraineté, qui aurait permis à la Commission de cofinancer, à un stade précoce, des projets technologiques critiques et à forte intensité de capital, n'a jamais vu le jour. En juin 2023, la Commission a proposé une nouvelle plateforme pour améliorer les investissements dans les technologies stratégiques sur la période 2024-2027. Baptisée Plateforme technologies stratégiques pour l'Europe (STEP), elle vise à orienter les financements vers des projets contribuant à la compétitivité européenne dans les technologies stratégiques (technologies numériques et de rupture, technologies propres et biotechnologies) et sécurisant les chaînes de valeur. Cette plateforme est une version minimaliste du Fonds de souveraineté, bien loin de l'ambition initiale. Les montants mobilisés sont nettement inférieurs aux besoins et font pâle figure en comparaison d'initiatives similaires comme l'*Inflation Reduction Act* américain. En outre, sur les 160 milliards d'euros d'investissements destinés aux industries stratégiques dans le cadre de STEP, seuls 10 milliards d'euros sont de nouveaux fonds, le reste provenant de fonds déjà existants (Fonds de la politique de cohésion, InvestEU, Horizon Europe, Fonds européen de défense, Fonds pour l'innovation et Facilité pour la reprise et la résilience) ou de capitaux privés.

\*\*\*

À l'instar des États-Unis et du Japon, la stratégie de sécurité économique de l'UE a intégré des éléments de sécurité nationale. Elle semble pourtant à la fois timide et déséquilibrée, l'accent étant plus mis sur les mesures défensives (pilier protection), relevant de la compétence directe de la Commission, que sur les mesures offensives (pilier promotion/politique industrielle), à la discrétion des États membres. Un effort financier plus résolu serait sans doute bienvenu, de même qu'une meilleure utilisation du troisième pilier (partenariats), encourageant des coopérations plus étroites avec des partenaires de confiance comme le Japon ou la Corée du Sud. Pas sûr, sans cela, que la sécurité économique de l'UE puisse être garantie.

F. N.

#### Pour en savoir plus

- I. Bensidoun, « Comment la sécurité économique est devenue la priorité », *The Conversation*, 4 avril 2024.
- E. Fabry, N. Kohler-Suzuki, P. Lamy et M. Sibona, « Levée de boucliers : comment les stratégies de sécurité économique de la Chine, l'Europe, le Japon et les États-Unis façonnent le monde », *Policy Paper*, n° 298, Institut Jacques Delors, février 2024.
- B. Setser, « Power and Financial Interdependence », *Ifri Papers*, Ifri, mai 2024.

