



**Stratégie de sécurité
économique de l'Union
européenne : enjeux,
lacunes et fragilités**

Laurent Amelot

Note d'actualité 87
Septembre 2023





En juin dernier, la Commission européenne a présenté son projet de « stratégie de sécurité économique ». Exercice inédit, le document invite l'Union européenne et ses États membres à l'alignement de leurs politiques économique, commerciale et industrielle sur leurs objectifs stratégiques et de sécurité. La « réduction des risques » et des dépendances à l'égard de pays rivaux ou de plus en plus hostiles est placée au cœur de la stratégie. Si ni l'une ni l'autre ne sont nommées, c'est principalement à la Chine et à la Russie qu'on pense. Si Bruxelles s'était jusqu'alors essentiellement concentrée sur le volet intérieur de sa stratégie de sécurité économique, le document du 20 juin 2023 pose les contours d'outils tournés vers l'extérieur, cherchant à contrôler l'externalisation d'industries et de technologies clés. Toutefois, le projet montre des lacunes et révèle des fragilités importantes qui disent, une nouvelle fois, combien l'Union européenne n'est pas un acteur géopolitique de plein exercice.

Le 20 juin 2023, la Commission européenne a dévoilé son projet de toute première stratégie de sécurité économique, destiné à renforcer les capacités de l'Union (UE) à aligner ses politiques commerciales et industrielles sur ses objectifs stratégiques et de sécurité. Cette proposition souligne, entre autre, la nécessité, pour les États membres de l'UE, de freiner leurs exportations de technologies hautement sensibles, comme l'intelligence artificielle, l'informatique quantique et les semi-conducteurs, et d'examiner avec la plus grande attention les investissements à l'étranger (IDE) de leurs entreprises ; l'un et les autres étant susceptibles de renforcer les capacités militaires et de renseignement d'acteurs aptes à les utiliser « pour menacer la paix et la sécurité internationale » (1).

Bien que ni la Chine continentale ni la Russie ne soient pas explicitement désignées, elles sont fortement considérées comme les cibles principales de ce projet ; celui-ci soulignant la nécessité de réduire les risques dans les relations économiques de l'UE avec le reste du monde, en particulier avec les grandes puissances et les puissances régionales, lorsque Bruxelles les perçoit comme offensives et/ou aux intérêts contraires à ceux des Européens. Ce concept de « réduction des risques » a été présenté pour la première fois par la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, à l'occasion d'une communication, le 30 mars 2023 (2), peu avant d'accompagner le président français, Emmanuel Macron, lors de sa visite d'État à Pékin, du 5 au 8 avril 2023. Elle l'a, par la suite, de nouveau mobilisé, lors de ses discussions à la réunion du Groupe des 7 (G7), à Hiroshima, en mai 2023, notamment.

(1) Commission européenne, *Une approche de l'UE pour renforcer la sécurité économique*, Bruxelles, 20 juin 2023, [disponible ici](#).

(2) Commission européenne, *Discours de la Présidente Von der Leyen sur les relations UE-Chine à l'intention du Mercator Institute for China Studies et du Centre de politique européenne*, Bruxelles, 30 mars 2023, [disponible ici](#).



Ce projet de document programmatique souligne, par ailleurs, le risque de voir l'Europe devenir trop dépendante d'« un seul pays, en particulier un pays avec des valeurs, des modèles et des intérêts systémiquement divergents » **(1)**, une autre référence claire à la Chine communiste, mais aussi à la Russie, étant donné les relations économiques étroites de nombreux membres de l'UE avec les géants asiatique et euroasiatique et l'importance des importations de matières premières russes et, pour la transition énergétique européenne, de technologies vertes chinoises.

Si elle marque une étape dans la prise de conscience géopolitique de l'Union européenne, cette stratégie témoigne de lacunes et de fragilités propres difficilement dépassables. Décryptage.

Construire le volet externe d'une stratégie économique globale de l'UE

L'évolution du paysage géopolitique et la course mondiale à l'accès et au contrôle des ressources économiques stratégiques conduisent l'Union européenne à s'éloigner de son approche traditionnelle, construite autour d'une libre concurrence pleine et entière sur son marché intérieur, vers une posture plus réaliste et plus structurée, centrée sur l'adoption d'outils économiques plus défensifs, mais également plus offensifs, pour soutenir les intérêts de ses membres et de leurs entreprises. Le projet présenté le 20 juin 2023 reflète cette ambition, dessinant les contours d'une volonté plus affirmée des Européens de poursuivre sur la voie d'une plus grande autonomie stratégique, en particulier à la suite de la perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales causées par la pandémie de la COVID-19 et de la crise énergétique et inflationniste provoquée par la guerre engagée par la Russie en Ukraine depuis février 2022.

Aussi, alors que l'environnement géopolitique de l'Europe devient de plus en plus instable, la stratégie proposée par la Commission européenne vise à offrir une approche systémique, cohérente et coordonnée, qui tire parti du poids économique combiné des membres de l'UE, afin de mieux poursuivre les objectifs stratégiques de Bruxelles et faire face aux défis émergents ; l'Union en tant que groupement étant la première économie du monde.

L'Union européenne a déjà adopté différentes mesures destinées à réduire ses propres vulnérabilités économiques et ses nombreuses dépendances critiques à l'égard du reste du monde. Ce fût le cas, notamment, lorsqu'il s'est agi de sécuriser ses réseaux 5G où, sous la pression des États-Unis, le Royaume-Uni, ainsi que l'Allemagne, la France, la Pologne et les pays Baltes, notamment, ont interdit partiellement ou totalement l'accès à leur marché aux

(1) Commission européenne, *Une approche de l'UE pour renforcer la sécurité économique*, op. cit.



opérateurs chinois, tels que Huawei ou ZTE, mais aussi de réduire ses importations d'énergie en provenance de la Russie, à l'échelle du continent **(1)** comme à celle nationale **(2)**. Par ailleurs, dans un autre registre, de nouveaux mécanismes de filtrage des investissements entrants sont venus renforcer les arsenaux juridiques et politiques de l'Europe. La Commission européenne a, ainsi, présenté, en mars 2023 deux projets de loi dédiés à l'industrie zéro carbone **(3)** et aux matières premières critiques **(4)**, avec des objectifs ambitieux à atteindre pour 2030. Cette transition écologique industrielle sera soutenue par la Banque européenne de l'hydrogène, lancée par Bruxelles au même moment et qui devrait être opérationnelle fin 2023 **(5)**.

Aussi, si Bruxelles s'était jusqu'alors essentiellement concentrée sur le volet intérieur de sa stratégie de sécurité économique, le projet de document programmatique du 20 juin 2023 pose les contours d'outils tournés vers l'extérieur, cherchant à contrôler l'externalisation d'industries et de technologies clés, qui pourraient permettre à ses adversaires, en particulier la Chine et la Russie, de renforcer leurs outils de défense, mais également, à terme, de se doter de structures industrielles particulièrement compétitives, susceptibles de concurrencer fortement les entreprises européennes dans des secteurs stratégiques vitaux, sur son propre marché et sur les marchés internationaux. Aussi, ce projet vise à lier les réglementations européennes approuvées ses dernières années à celles en cours de discussion dans le cadre d'une stratégie globale unique visant à renforcer la résilience économique de l'Union et de ses membres. De nouveaux instruments de contrôle des exportations et des investissements sortants sont ainsi présentés dans le cadre de cet effort plus large, visant à renforcer la compétitivité européenne, à diversifier les chaînes d'approvisionnement et à répondre aux manœuvres coercitives conduites par des pays comme la Chine et la Russie.

(1) Commission européenne, *REPowerEU Une énergie abordable, sûre et durable*, Bruxelles, 8 mars 2022, [disponible ici](#).

(2) A titre d'exemple, dans le prolongement de la décision des autorités allemandes de réorganiser leur stratégie énergétique afin de réduire leur dépendance aux matières premières critiques, le chancelier Olaf Scholz a effectué une tournée en Amérique du Sud du 28 au 31 janvier 2023. A cette occasion, il a conclu des accords avec l'Argentine et le Chili en matière de coopération industrielle et technologique dans le domaine des énergies vertes, mais également d'importation de gaz et de lithium. Sarah Marsh, « Scholz seeks to secure more critical minerals on South America tour », *Reuters*, 30 janvier 2023, [disponible ici](#).

(3) Commission européenne, *Règlement pour une industrie « zéro net » : Faire de l'UE l'épicentre de la production des technologies propres et de l'emploi vert*, Bruxelles, 16 mars 2023, [disponible ici](#).

(4) Commission européenne, *Matières premières critiques : garantir des chaînes d'approvisionnement sûres et durables pour l'avenir écologique et numérique de l'UE*, Bruxelles, 16 mars 2023, [disponible ici](#).

(5) France hydrogène, « Banque européenne de l'Hydrogène : démarrage en 2023 », *La newsletter Hynovations*, 30 mars 2023, [disponible ici](#).

Une stratégie **confrontée à de lourds défis**

Si l'ambition de Bruxelles est louable, les défis qui l'accompagnent sont multiples. L'un des principaux obstacles à l'adoption de cette proposition de stratégie de sécurité économique provient du fait que les États membres de l'Union, pris individuellement, aspirent à conserver, *in fine*, la faculté et le pouvoir d'imposer ou non d'éventuels contrôles sur leurs exportations, comme en témoigne la décision, fin janvier 2023, des autorités néerlandaises de bloquer les exportations d'équipements de fabrication de semi-conducteurs avancés vers la Chine ; les États-Unis ayant conclu, le 27 janvier 2023, un accord trilatéral avec les Pays-Bas et le Japon condamnant ASML et NIKON à ne plus vendre de machines de lithographie à leurs partenaires chinois **(1)**.

Cet exemple est révélateur et fait écho à la décision de Vilnius, en octobre 2021, d'autoriser Taïpei à ouvrir un bureau de représentation (BdR) en Lituanie au nom de Taïwan, provoquant une crise majeure avec Pékin, dont les conséquences économiques se sont étendues à nombre d'autres membres de l'UE **(2)**. En effet, d'un côté, l'interdiction d'exportation néerlandaise et la décision lituanienne d'accueillir un BdR au nom de Taïwan ont montré à quel point un choix par le gouvernement d'un État membre peut avoir un impact sur la politique commerciale et étrangère de l'ensemble de l'UE ; ces mesures de restriction et cette décision d'accueil ouvrant la voie au déclenchement de différends commerciaux avec le partenaire ciblé, ici la Chine, avec des répercussions sur l'Union dans son ensemble. De l'autre, cette interdiction et cet accueil soulignent également comment l'absence de stratégie à l'échelle de l'UE en matière de contrôle des exportations, mais également de solidarité, peut laisser ses membres, pris individuellement, particulièrement vulnérables à la contrainte de pays tiers, les États-Unis en l'occurrence pour les Pays-Bas, prendre des décisions unilatérales potentiellement préjudiciables.

Par ailleurs, si le plan de la Commission visant à contrôler les exportations et les investissements sortants est approuvé, il alignerait plus étroitement l'approche de l'Union européenne sur celle des États-Unis à l'égard de la Chine populaire, tout en accélérant une tendance plus large dans laquelle les considérations de nature sécuritaire deviennent toujours plus centrales dans l'économie et l'industrie européennes.

(1) Mathilde Rochefort, « Semi-conducteurs : le Japon et les Pays-Bas font front avec les États-Unis contre la Chine », *SiècleDigital*, 30 janvier 2023, [disponible ici](#).

(2) Laurent Amelot, *Le rapprochement entre Taïwan et les pays d'Europe centrale et orientale Concilier effet de bascule et logique de puissance*, Institut Thomas More, note n°59, février 2023, [disponible ici](#).



Lacunes et fragilités

Dans le prolongement de ce projet, le débat au sein de l'Union entre les institutions et les États membres pour créer un cadre commun de sécurité économique devrait durer de longs mois. Mais la stratégie de la Commission semble clairement se dessiner autour d'une posture plus dure à l'égard de la Chine et de la Russie, tout en soulignant la nécessité d'adopter de nouvelles règles pour contrôler les exportations et les investissements à l'étranger. Si cette stratégie est approuvée, les mesures visant à éviter une dépendance excessive vis-à-vis de Pékin et de Moscou et à freiner activement l'avancée des capacités technologiques et militaires chinoises et russes rapprocheraient clairement de Washington l'approche de Bruxelles vis-à-vis de l'axe sino-russe, perçu comme perturbateur, au sens de Castex **(1)**, de l'ordre international libéral.

Toutefois, le projet du 20 juin 2023 montre également certaines limites, dès lors qu'il ne propose pas de mesures ciblées et concrètes, en particulier sur les secteurs où des implications militaires claires sont identifiables, sinon identifiées. Cette lacune, signe récurrent de faiblesse de l'Union, traduit la volonté bruxelloise d'éviter de s'aliéner trop ouvertement une Chine communiste, qui reste le plus grand partenaire commercial de l'Union européenne, mais aussi de la Russie, qui pourrait, à terme, redevenir un partenaire énergétique majeur. Plus généralement, alors que cette proposition de stratégie de sécurité économique appelle à la signature d'accords de libre-échange avec des pays partageant les mêmes idées **(2)**, le plan de la Commission indique également une volonté claire de placer les considérations de sécurité économique au centre des politiques économiques et industrielles de l'UE. Dans ce contexte, le protectionnisme et l'interventionnisme gagne en importance et le rôle de l'État dans le contrôle des investissements et la promotion des relations commerciales ne fait que s'accroître. A l'occasion de leur sommet à Hiroshima, en mai 2023, les dirigeants du G7 ont souligné l'accent mis sur le renforcement de la « résilience économique mondiale et de la sécurité économique », grâce à une coordination renforcée pour, entre autres, lutter contre la coercition économique menée par les pays tiers et empêcher les technologies de pointe de renforcer les capacités militaires de leurs adversaires. De plus, alors que la Chine devient clairement la principale préoccupation de l'Union européenne, la stratégie de la Commission doterait également les Européens d'outils pour répondre à une détérioration de leurs relations avec les États-Unis, en particulier si l'évolution du paysage politique de chaque côté de l'Atlantique, dans le prolongement des élections européennes, d'une part, des

(1) Amiral Raoul Castex, « Théorie de la perturbation », in *Théories stratégiques*, Tome V, Economica, 1997 (réédition).

(2) Le premier sommet du Conseil du commerce et de la technologie, le 16 mai 2023, consécutif au lancement du Forum bilatéral EU-Inde, mai 2022, participe de cette logique. Le prochain sommet se déroulera en Inde, en 2024. En parallèle, l'UE et l'Inde négocient la conclusion d'un accord de libre-échange globale. Commission européenne, *UE-Inde : nouveau Conseil du commerce et des technologies pour être à la pointe de la transformation numérique, des technologies vertes et du commerce*, Bruxelles, 6 février 2023, [disponible ici](#).



présidentielles américaines, de l'autre, venait à déboucher sur des politiques plus protectionnistes.

A l'inverse, si le projet de la Commission venait à être rejeté, voire considérablement édulcoré, l'UE serait alors laissée avec peu d'outils pour se protéger dans un contexte de concurrence technologique et géopolitique mondiale croissante. Les États membres conserveraient leur pouvoir d'évaluer les menaces à leur sécurité nationale et d'approuver les exportations et les décisions d'investissement à l'étranger de leurs entreprises ; manifestant une réticence historique à accepter de céder certaines de leurs prérogatives à Bruxelles. En effet, tout transfert de compétence d'un État membre vers l'Union, via la Commission, pourrait être interprété comme une modification de la nature même de l'UE en tant qu'organisation : d'un conglomérat de pays souverains s'unissant pour accroître leur influence économique et politique, à une autorité quelque peu centralisée, apte à prendre des décisions stratégiques en leur nom. Aussi, le simple fait d'accorder à la Commission la capacité de déterminer ce qui constitue un risque ou une menace pour la sécurité économique des Européens pourrait se heurter à la résistance de certains États membres. D'autant que certaines écoles de la pensée économique cohabitent au sein de l'Union **(1)** et que des perceptions divergentes des risques possibles associés aux relations bilatérales avec la Chine continentale ou avec la Russie compliqueront nécessairement la recherche d'un consensus pour, à la fois, le développement et la mise en œuvre éventuelle de contrôles à l'exportation et de filtrage des investissements sortants. De plus, les élections européennes de 2024, qui conduiront à la formation d'un nouveau Parlement européen et d'une nouvelle Commission européenne, pourraient perturber le processus d'élaboration de propositions politiques basées sur les orientations définies dans ce projet.

Conclusion

En raison de toutes ces contraintes, la volonté de la Commission européenne de proposer une approche géoéconomique forte et cohérente pourrait se retourner contre elle, par manque de clarté stratégique, et aboutir à un ensemble fragmenté de politiques qui ne ferait que confondre davantage les États membres, les entreprises, les aillés et même les adversaires, à propos de la stratégie économique et industrielle de l'UE.

Deux précédents récents fournissent de bons exemples des défis qui attendent la Commission dans la redéfinition des pouvoirs de Bruxelles avec les États membres, lorsqu'il s'agit de combiner le commerce et l'investissement avec la politique étrangère et les politiques de sécurité. En 2019, les pays de l'UE ont adopté un mécanisme commun de filtrage des investissements (ISM), qui offrait un cadre clair pour l'échange d'information

(1) Libéralisme vs protectionnisme, voire colbertisme.



entre les États membres concernant le contrôle des investissements entrants **(1)**. Cependant, l'ISM laisse la décision ultime d'opposer ou non un veto à une transaction aux gouvernements nationaux, annulant ainsi une approche à l'échelle de l'UE sur la question. En mars 2023, l'Union européenne a également convenu d'un instrument anti-coercition (ACI) pour permettre à ses membres de répondre contre les manœuvres de coercition économique en provenance de pays tiers **(2)**. Bruxelles peut, dès lors, déclencher le processus d'évaluation de la menace/perturbation économique d'un pays tiers, s'engager diplomatiquement avec ledit pays pour tenter de résoudre le problème, et éventuellement, proposer des contre-mesures. Cependant, là aussi, il appartient en dernier ressort au Conseil de l'UE, et donc aux États membres, de déterminer si une telle menace existe réellement et de l'opportunité de la réponse.

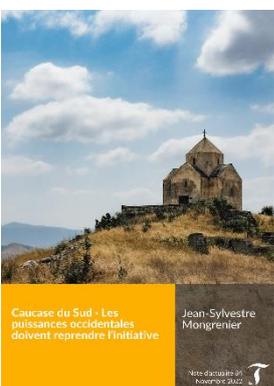
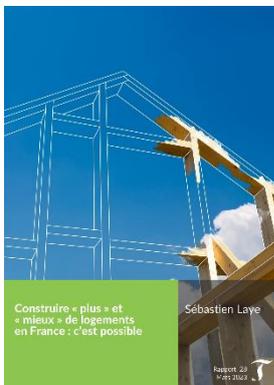
Finalement, si la stratégie de la Commission est approuvée, les nouveaux outils qui devraient être mis adoptés pourraient renforcer le rôle de cette dernière dans le domaine de la sécurité économique. Mais les États membres conserveront probablement la capacité d'agir en dernière instance, limitant ainsi la capacité de l'Union européenne à agir en tant qu'acteur géoéconomique unique et cohérent, et tout en permettant aux pays tiers, comme la Chine communiste, la Russie, les États-Unis ou la Turquie, de continuer à exercer des pressions sur les États membres, pris individuellement, au risque de conserver leur faculté à fragiliser la cohésion interne de l'Union.

(1) Commission européenne, *Le mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers devient pleinement opérationnel*, Bruxelles, 9 octobre 2023, [disponible ici](#).

(2) Commission européenne, *Accord politique sur un nouvel instrument anticoercitif permettant de mieux défendre les intérêts de l'UE sur la scène internationale*, Bruxelles, 6 juin 2023, [disponible ici](#).

Publications récentes

Retrouvez toutes nos publications sur www.institut-thomas-more.org



Laurent Amelot est directeur de recherche en charge du programme Indopacifique à l'Institut Thomas More, enseignant à l'Institut des relations internationales et des sciences politiques (ILERI) et à l'Université Paris-Saclay, membre du groupe de réflexion Asie21 •

Paris

8, rue Monsigny, F-75 002 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue Maurice Liétart, 16/10, B-1150 Bruxelles
+32 472 87 80 37

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl et en faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, septembre 2023

