

... le rapport d'information relatif à

LA NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL

1. LA FRAGMENTATION DU COMMERCE MONDIAL : UN NOUVEL ORDRE GÉOÉCONOMIQUE

A. UNE NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL, REFLET DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE

Le choc qu'a constitué le « *Liberation day* », le 2 avril 2025, est parfaitement cohérent avec le tournant initié dès le premier mandat Trump : **le commerce est redevenu un instrument de puissance et l'ordre multilatéral, dont Washington fut longtemps le principal architecte, n'est plus considéré comme prioritaire.**

Ce basculement s'inscrit dans **un contexte géopolitique plus vaste marqué par l'intensification de la rivalité sino-américaine, le retour de la souveraineté économique et la montée en puissance d'acteurs émergents.**

« Ce n'est pas l'Europe qui a changé, l'Europe est restée fidèle à elle-même, mais le monde, lui, a changé », Pascal Lamy

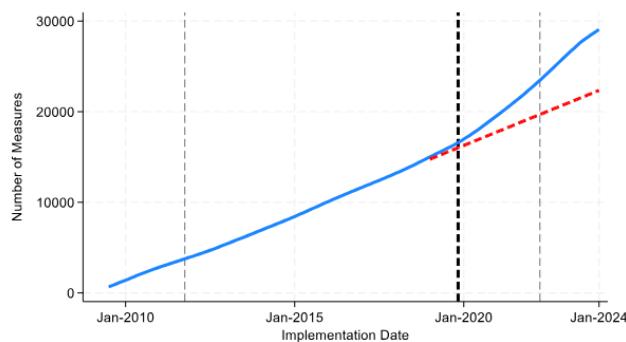
La pandémie de Covid-19 a été le révélateur de nos dépendances excessives. La guerre en Ukraine a bouleversé les équilibres énergétiques et commerciaux. Les tensions au Moyen-Orient ont fragilisé des routes maritimes essentielles, comme celle de la mer Rouge.

Ces crises ont accéléré **la fragmentation du commerce mondial** et ont mis en lumière la nécessité, pour les États, de sécuriser leurs chaînes d'approvisionnement.

On assiste dès lors à **un retour assumé du nationalisme économique.** Partout, les politiques publiques reposent sur **le même triptyque : relocaliser ce qui est jugé essentiel, réorienter les flux vers des partenaires fiables et protéger les secteurs stratégiques.**

Les interventions publiques en matière de politique industrielle ont presque doublé en quelques années et la sécurité est devenue le moteur principal des décisions économiques.

Stock cumulatif de mesures de politique industrielle

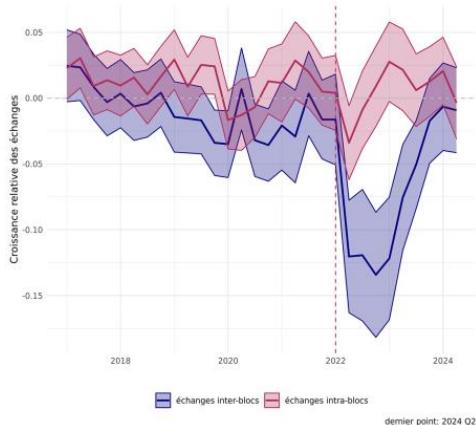


Source : Simon Evenett, Adam Jakubik, Jaden Kim, Fernando Martín, Samuel Pienknagura, Michele Ruta, Sandra Baquie, Yueling Huang, and Rafael Machado Parente. "Industrial Policy Since the Great Financial Crisis", IMF Working Papers 2025, 222 (2025), op. cit.

Cette logique conduit à une recomposition des chaînes de valeur selon des critères politiques. La notion de « *friendshoring* » décrit ce phénomène particulièrement visible depuis la guerre en Ukraine : les échanges se concentrent de plus en plus au sein de blocs affinitaires. Le commerce est devenu politique, tandis que la politique se sert du commerce.

Un autre acteur majeur contribue à cette redéfinition du paysage mondial : le groupe des BRICS élargis. Avec l'intégration de nouveaux membres en 2024, ils représentent près de la moitié de la population mondiale et entendent peser davantage dans l'ordre international.

Fragmentation du commerce mondial selon les blocs géopolitiques



Source : Banque de France, Guerre commerciale et fragmentation géopolitique, 14 février 2025

B. UNE « ARSENALISATION » ACCRUE DU COMMERCE : LA GUERRE COMMERCIALE COMME CONTINUATION DE LA GÉOPOLITIQUE PAR D'AUTRES MOYENS

Un phénomène, qualifié d'« *arsenalisation du commerce* » par Pascal Lamy, peut également être observé. L'économie est devenue une arme. Tous les instruments commerciaux sont mobilisés pour servir des objectifs de puissance.

La rivalité sino-américaine en offre l'illustration la plus manifeste. Les États-Unis cherchent à contenir l'ascension technologique et économique de la Chine, tandis que la Chine sécurise ses propres chaînes de valeur et étend ses alliances dans le cadre des Nouvelles routes de la soie notamment.

Dans ce contexte, la compétition pour l'accès aux ressources critiques s'est intensifiée.

C. L'OMC CONTOURNÉE DE TOUTES PARTS : VERS UN ORDRE COMMERCIAL PLURILATÉRAL ?

Cette transformation s'accompagne du recul progressif du rôle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le multilatéralisme commercial n'est plus le cadre de référence dominant, il est remplacé par un système plurilatéral, fragmenté, où les alliances sont mouvantes et les rapports de force plus explicites.

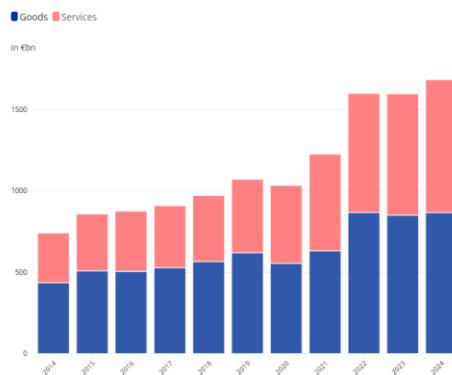
2. DES RELATIONS COMMERCIALES TRANSATLANTIQUES PROFONDÉMENT DÉSTABILISÉES PAR L'ADMINISTRATION TRUMP

A. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS-UNIS SONT STRUCTURANTES POUR LES DEUX ZONES

Les relations commerciales transatlantiques sont fondamentales, tant pour l'Union européenne (UE) que pour les États-Unis, qui représentent ensemble 43 % du PIB mondial et 30 % du commerce mondial de biens et de services.

Au cours des dix dernières années, les échanges de biens et services entre les deux zones ont doublé pour atteindre 1 700 milliards d'euros en 2024, soit 4,2 milliards d'euros échangés chaque jour.

Évolution des échanges de biens et de services entre l'UE et les États-Unis de 2014 à 2024



Source : Eurostat

Les États-Unis sont le premier client de l'UE, qui y expédie 21 % de ses exportations. Les États-Unis sont, pour leur part, le deuxième fournisseur de l'UE, avec 14 % de ses importations, derrière la Chine.

Contrairement à ce que soutient le président Trump, les échanges de biens et de services entre l'UE et les États-Unis sont globalement équilibrés puisque l'excédent commercial de l'UE avec les États-Unis représentait seulement 49 milliards d'euros en 2024, soit moins de 3 % du total de leurs échanges.

S'il est vrai que, dans le commerce de biens, l'UE réalise un excédent commercial de **198 milliards d'euros** vis-à-vis des États-Unis, elle enregistre un net déficit de 148 milliards d'euros en matière de services, du fait notamment des droits de propriété intellectuelle des nombreuses filiales d'entreprises américaines en Europe ou de l'activité des grandes entreprises de la Tech américaine qui dominent sans partage notre marché.

Même si le protectionnisme monte aux États-Unis depuis une quinzaine d'années, en particulier lors de la première administration Trump, à la fin de l'année 2024, les deux tiers des exportations de l'UE vers les États-Unis étaient exemptés de droits de douane, et la moyenne pondérée des échanges était taxée à seulement 1 %, témoignant de la libéralisation très avancée du commerce entre les deux zones.

B. SIX MOIS DE MENACES ET DE REBONDISSEMENTS QUI ABOUTISSENT À L'ACCORD DE TURNBERRY

Les négociations menées entre l'administration Trump et la Commission européenne ont abouti, le 27 juillet 2025, à la signature de l'accord de Turnberry, un accord fondamentalement déséquilibré et asymétrique au profit des États-Unis et au détriment de l'Union européenne.

Pour obtenir cet accord négocié pendant plusieurs mois avec la partie américaine, la Commission européenne a accepté de supprimer les droits de douane sur tous les produits industriels américains. Elle s'est également engagée à élargir l'accès au marché européen, via des baisses de taux de droits de douane ou des hausses de quotas d'importation, pour certains produits de la mer et certains produits agricoles américains.

En contrepartie, les États-Unis ont mis en place des droits de douane de 15 % qui constituent à la fois un plancher et un plafond pour la plupart des exportations de l'UE.

Il s'agit donc, incontestablement, d'une défaite commerciale pour l'Union européenne qui, dans cette négociation, ne s'est pas positionnée comme une puissance commerciale majeure, la faisant apparaître comme un « vassal » des États-Unis.

Peut-être plus grave à long terme, l'accord de Turnberry a marqué l'abandon par l'Union européenne du respect des règles de l'OMC dont elle avait, jusqu'alors, toujours assuré la défense.

En effet, l'une des règles de base de l'OMC est celle de la « nation la plus favorisée » (NPF) : elle signifie que si le pays X accorde un traitement favorable au pays Y (par exemple en

abaissant ses droits de douane), **le pays X devra accorder le même traitement à tous les autres membres de l'OMC.**

Or, en accordant aux États-Unis une suppression des droits de douane sur les produits industriels américains qu'elle importe, sans pour autant l'étendre aux autres membres de l'OMC, **l'Union européenne a violé cette règle cardinale de la NPF.**

Elle-même **construite sur la règle de droit**, se voulant **la garante du système multilatéral** construit au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'UE a ainsi semblé céder au **primat de la force sur le droit et donner sa caution au délitement du système commercial multilatéral**.

La première raison pour laquelle l'Union européenne a préféré céder tient à sa dépendance à la protection militaire américaine.

La deuxième faiblesse majeure de l'Union européenne tient à l'**existence d'intérêts différents entre ses États membres**, avec en particulier **trois États très exposés au marché américain – l'Allemagne, l'Italie et l'Irlande** – qui avaient beaucoup à perdre en cas de surenchère.

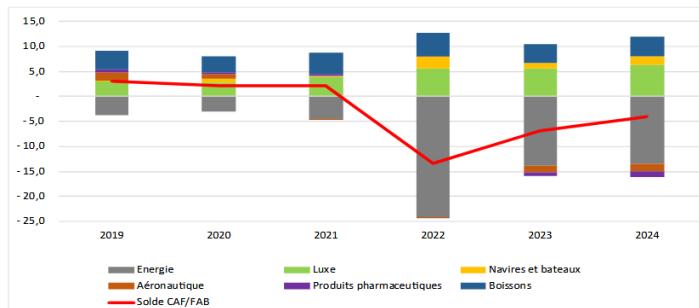
Enfin, lorsque l'on compare ce qu'a obtenu l'Union européenne par rapport aux autres pays, elle n'apparaît pourtant **pas si mal lotie** puisque l'accord conclu par les États-Unis et l'UE est plus favorable que ceux conclus par le Japon ou la Corée du Sud.

L'ensemble des économistes entendus par la mission s'accordent à penser que **la volatilité et l'imprévisibilité de l'administration Trump en matière de tarifs douaniers constituent une donnée structurelle**, et qu'il faut par conséquent **s'attendre à de nouvelles offensives**. Il faudra que nous tenions bon, que nous fassions de l'accord de Turnberry un cadre stable et que nous **refusions, bien entendu, tout chantage concernant les régulations européennes, notamment dans le domaine du numérique**.

C. DES EXPORTATEURS FRANÇAIS INÉGALEMENT EXPOSÉS EN RAISON D'UNE POSITION FRANÇAISE SINGULIÈRE

La France a **exporté 48,6 milliards d'euros de biens** vers les États-Unis en 2024 et, prises dans leur ensemble, ses exportations vers les États-Unis n'ont pour l'instant pas beaucoup souffert des droits de douane américains, même si les entreprises exportatrices considèrent **l'incertitude permanente et la complexité juridique** induites par les décisions de l'administration Trump comme des fléaux.

Évolution du solde commercial total et par produit entre la France et les États-Unis depuis 2019 (en milliards d'euros)



Source : DGDDI/DSECE

Le premier poste à l'exportation de la France vers les États-Unis – **l'aéronautique et le spatial** – demeure **exonéré de droits de douane**. Le secteur pharmaceutique bénéficie également d'exonérations et le secteur du luxe devrait pouvoir répercuter tout ou partie des droits de douane sur ses clients américains.

En revanche, les **États-Unis** représentent près **du quart des exportations françaises de vins et spiritueux**. Or, globalement stables au premier semestre 2025, **les exportations de boissons ont fortement chuté à partir de juillet** (- 30 % en juillet, puis - 47 % en août et - 40 % en septembre). La moitié de la baisse des boissons est due au cognac, suivi par les vins et le champagne. **Obtenir une exemption pour les vins et spiritueux** – la filière viticole française subissant par ailleurs une crise profonde – doit donc **constituer une priorité que la France doit continuer à porter auprès de la Commission européenne**, dans le cadre des négociations commerciales d'exemptions prévues par l'accord de Turnberry.

L'autre secteur mis en péril est celui de la métallurgie, qui connaît de profondes difficultés, dues en particulier à la faiblesse de la demande et aux surcapacités chinoises. Pour ce secteur, la mise en place sur les exportations européennes d'acier et d'aluminium vers les États-Unis de droits de douane à hauteur de 50 % a constitué une nouvelle très défavorable : les ventes d'acier français aux États-Unis ont chuté de plus d'un quart au cours des derniers mois.

Obtenir des quotas exonérés de taxe aux États-Unis, dans le cadre des négociations prévues par l'accord de Turnberry, constitue donc une nécessité pour ce secteur, en parallèle des mesures prévues pour le préserver de la concurrence chinoise.

3. LE MERCANTILISME AGRESSIF CHINOIS, UNE MENACE EXISTENTIELLE QUI REND NÉCESSAIRE UNE POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE PLUS ACTIVE

A. UNE RELATION DE PLUS EN PLUS DÉSÉQUILIBRÉE AU PROFIT DE LA CHINE

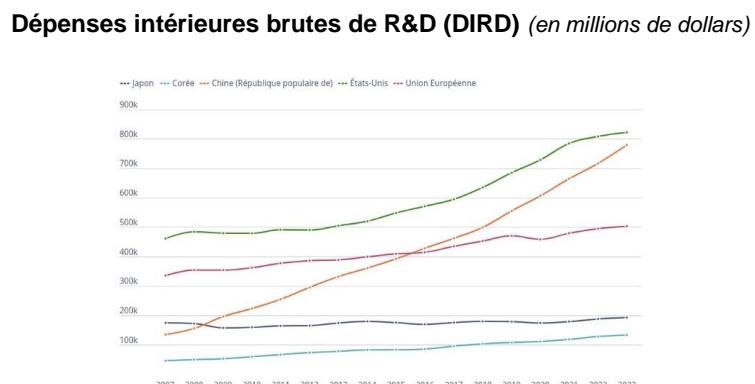
En quelques décennies, la Chine est passée d'une économie émergente à un acteur majeur de l'économie mondiale, son PIB par tête ayant été multiplié par plus de neuf en 25 ans. Son adhésion à l'OMC, en 2001, a constitué un tournant décisif, offrant au pays un accès élargi aux marchés mondiaux et lui permettant de devenir le premier exportateur mondial, avec un excédent commercial qui devrait dépasser 1 000 milliards de dollars en 2025.

Cette croissance s'est appuyée sur un niveau d'investissement exceptionnel, représentant près de 41 % du PIB entre 2001 et 2021, ainsi que sur une politique industrielle volontariste. Le programme *Made in China 2025*, lancé en 2015, a permis de développer les capacités nationales dans 10 secteurs stratégiques à forte valeur ajoutée, grâce à des subventions directes, une utilisation extensive des marchés publics, un soutien massif à la R&D et des politiques de transfert de technologies étrangères.

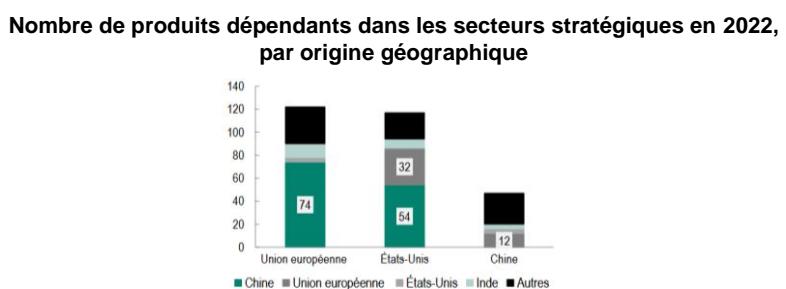
Cette stratégie a transformé le modèle chinois, passant d'une compétitivité centrée sur les coûts à une montée en gamme technologique, réduisant la part des exportations bas de gamme et renforçant la valeur ajoutée domestique.

Depuis 2023, le concept des « nouvelles forces productives de qualité », forgé par le président Xi Jinping, a élargi les ambitions chinoises aux technologies de rupture – intelligence artificielle, semi-conducteurs, biotechnologies, spatial –, la Chine réussissant à passer d'une logique de rattrapage économique à une logique de leadership technologique de plus en plus assumée.

En conséquence, la relation entre l'Union européenne et la Chine s'est inversée : ce sont désormais les entreprises européennes qui dépendent des biens stratégiques et de l'accès à



Source : OCDE, mars 2025.



Note : Pour chaque produit dépendant, l'origine géographique est attribuée à la première économie exportatrice (ce qui n'exclut donc pas qu'il y ait d'autres économies exportatrices de ce produit dépendant, mais elles sont moins importantes). Ne sont ici isolées que les trois premières économies (en nombre de produits dépendants) dont l'Union européenne, les États-Unis et la Chine dépendent dans les secteurs stratégiques.

Source : CEPII.

l'innovation chinoise, alors que la Chine a réduit ses dépendances vis-à-vis de l'Europe et des États-Unis. La **relation entre l'Union européenne et la Chine s'est inversée**.

Les autorités chinoises poursuivent une **stratégie de croissance fondée sur l'offre, soutenant fortement l'investissement**, avec pour corollaire une production excédant largement la demande intérieure. La consommation y reste structurellement faible, tandis que l'épargne et les capitaux disponibles sont dirigés vers l'industrie manufacturière, provoquant **l'émergence de surcapacités industrielles**. Celles-ci ne concernent plus seulement les industries traditionnelles, mais touchent désormais **les technologies avancées** – véhicules électriques, batteries, semi-conducteurs ou équipements médicaux.

Les excédents de production sont **réorientés vers les marchés étrangers à des prix très compétitifs**. Cette stratégie exerce une **pression déflationniste mondiale** et fragilise sévèrement les producteurs européens, faisant planer l'ombre d'un « **choc chinois** » spécifique à l'Europe, analogue à celui qu'ont subi les États-Unis par le passé.

Face à cette concurrence déloyale, un nombre croissant d'États – développés comme émergents – renforcent leurs instruments de défense commerciale, multipliant les enquêtes antidumping et les hausses de droits de douane. Dans ce contexte, **l'Union européenne pourrait devenir le marché de report des exportations chinoises**.

Dans l'acier, **les exportations chinoises ont doublé entre 2020 et 2024** pour atteindre 118 millions de tonnes, soit l'équivalent de la consommation européenne. Cette pression a provoqué un **effondrement des prix mondiaux**, entraînant une forte contraction de la production européenne et française, la perte de dizaines de milliers d'emplois et une fragilisation des secteurs dépendants de l'acier (automobile, construction, ferroviaire, navires, éoliennes). Entre 2019 et 2023, la production française a ainsi chuté d'environ 45 %.

La même dynamique se retrouve dans l'automobile. L'industrie chinoise, notamment en matière de véhicules électriques, s'est imposée comme un concurrent majeur. Ses modèles gagnent rapidement des parts de marché en Europe, tandis que les constructeurs européens affrontent simultanément la transition vers l'électrique et une érosion de leur rentabilité. La production française, déjà en déclin structurel, a reculé de près de **40 % entre 2019 et 2023**.

Dans le textile, **la domination chinoise se renforce avec l'essor spectaculaire de plateformes comme Shein et Temu**. En 2024, près de 4,6 milliards de petits colis en provenance de Chine ont été importés au sein de l'UE, **soit quelque 12 millions par jour**. Cette expansion déstabilise les acteurs traditionnels et met sous tension les capacités douanières, incapables d'absorber des flux en croissance exponentielle. Ces plateformes sont par ailleurs régulièrement accusées de pratiques sociales abusives, d'atteintes à l'environnement et de manquements aux normes européennes de sécurité et de consommation.

B. FACE À CE CHOC CHINOIS, LE DÉBUT DE RÉACTION EUROPÉENNE A RÉVÉLÉ AU GRAND JOUR LES VULNÉRABILITÉS ET LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Au cours des dernières années, **l'UE s'est trouvée trop souvent dans une posture réactive, cherchant à corriger ses vulnérabilités après-coup plutôt qu'à anticiper les évolutions stratégiques**.

- **L'épisode du photovoltaïque** en est l'illustration la plus emblématique : malgré l'avance technologique initiale de ses industriels, l'Union a laissé la Chine s'imposer grâce à des subventions massives, jusqu'à provoquer l'effondrement de la filière européenne ; l'industrie solaire européenne ne produit plus qu'une fraction infime des panneaux installés sur son territoire, tandis que 98 % des importations européennes de panneaux solaires proviennent de Chine, plaçant l'Europe dans une situation de très forte dépendance.
- **S'agissant des véhicules électriques chinois, l'UE a adopté des droits antisubventions significatifs**, allant de 17 % à 35 % selon les constructeurs, ce qui a temporairement soutenu la production européenne et freiné les importations de près de 20 %. Toutefois, ces mesures demeurent limitées : leur niveau reste inférieur aux **droits de 100 % appliqués par les États-Unis**, leur champ d'application est restreint et les

constructeurs chinois s'y adaptent rapidement, notamment en recourant à d'autres motorisations ou en implantant des usines en Europe. Sans politique industrielle cohérente, ces mesures risquent de n'offrir qu'un répit passager aux entreprises européennes.

- Dans l'acier, l'**Union a enfin acté un virage protectionniste plus structurel**, en présentant en octobre dernier une mesure de protection pérenne, visant à réduire fortement les volumes importés sans droits de douane et à renforcer la traçabilité pour contrer les contournements. Cette évolution traduit la volonté de **protéger durablement une filière stratégique**, face à la montée des surcapacités chinoises, mais elle reste fragile : plusieurs États membres pourraient s'opposer à l'adoption de cette mesure, en raison de l'impact attendu sur les coûts de production en aval, en particulier dans le secteur automobile.
- Enfin, la **réponse européenne au déferlement de petits colis souffre également de lenteur et de fragmentation**. Alors que certains États membres adoptent leurs propres taxes, l'Union peine à réformer son cadre douanier à un rythme compatible avec l'essor du e-commerce. Tandis que les États-Unis ont supprimé du jour au lendemain leur régime de *minimis*, qui exonérait de droits de douane les petits colis, la Commission européenne n'envisage une telle évolution qu'à l'horizon mi-2026. Le manque de moyens de contrôle et la faiblesse des sanctions limitent encore l'efficacité des règles existantes, laissant prospérer des pratiques commerciales et sécuritaires non conformes.

Ces épisodes révèlent des vulnérabilités profondes : une prise de décision trop lente, des instruments de défense commerciale inadaptés à l'ampleur des distorsions, et des divergences persistantes entre États membres. Pour préserver sa souveraineté économique, l'Union doit passer d'une logique de réaction tardive à une stratégie proactive, s'appuyant sur un éventail d'outils plus large.

4. UN SURSAUT EUROPÉEN ET FRANÇAIS EST INDISPENSABLE POUR S'ADAPTER À LA NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL

A. LA NÉCESSITÉ POUR L'EUROPE DE NOUER DES LIENS COMMERCIAUX PLUS ÉTROITS AVEC D'AUTRES PAYS, AFIN DE MOINS DÉPENDRE DES ÉTATS-UNIS ET DE LA CHINE

Ainsi, en 2025, le commerce mondial a progressé de plus de 500 milliards de dollars et devrait dépasser son niveau record de 2024. L'OMC prévoit encore une croissance, modeste mais réelle, en 2026, de 0,5 % pour les biens et 4,4 % pour les services.

Les recompositions en cours des échanges ne sont pas synonymes de « démondialisation ».

La question n'est pas de savoir si l'UE et la France doivent commerçer, mais avec quels partenaires et selon quelles règles. Cette diversification est d'autant plus nécessaire que l'Europe dépend massivement de l'extérieur pour ses matières premières, ses composants technologiques, ses équipements énergétiques, etc.

C'est tout le sens des négociations en cours avec l'**Inde, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, l'Australie ou encore les Emirats arabes unis**. Ces accords permettront d'approfondir nos relations avec ces partenaires en pleine émergence ou déjà parmi les plus développés, dans une zone Asie Pacifique de plus en plus centrale.

L'Europe ne doit cependant pas tourner le dos à son voisinage naturel qu'est l'Afrique. Ce continent concentre en effet une part décisive des ressources stratégiques : plus de la moitié du cobalt et du manganèse, une grande part du cuivre, du lithium ou des terres rares. Or, **ces importantes richesses ne sont pas sans susciter les convoitises de nos compétiteurs et, en premier lieu, des deux superpuissances que sont la Chine et les États-Unis.**

Au-delà des enjeux liés aux matières premières critiques, l'**Afrique représente un important potentiel de croissance pour les entreprises européennes**. À défaut d'une présence

économique durable, le marché africain pourrait être perdu au profit d'autres acteurs. Plus largement, **un véritable partenariat stratégique doit être construit avec l'Afrique.** Longtemps abordé par la France principalement sous l'angle de l'influence politique et institutionnelle, le continent est désormais un espace de forte concurrence internationale, structuré par des offres économiques intégrées et des partenariats de long terme.

L'Europe doit également renforcer ses relations avec l'Amérique latine et les Caraïbes. Nos échanges restent en effet inférieurs à leur potentiel, en particulier avec les pays du Mercosur qui, ensemble, représentent la cinquième économie mondiale.

La diversification des partenariats ne doit pas conduire l'UE à sacrifier ses exigences.

L'exemple de l'accord avec le Mercosur en est l'illustration la plus frappante. Cet accord, négocié selon des logiques d'un autre temps, ne répond plus aux impératifs actuels, qu'il s'agisse du développement durable ou encore de l'autosuffisance en matière alimentaire. Il expose nos agriculteurs à une concurrence déloyale en l'absence de clauses miroirs imposant aux exportateurs de satisfaire nos normes de production sanitaires et environnementales.

Il reste insuffisant, voire lacunaire, sur la protection de l'environnement et sur les engagements climatiques. Il comporte en outre un mécanisme de « rééquilibrage » qui pourrait fragiliser notre capacité à adopter de nouvelles protections environnementales.

Enfin, **s'agissant de la procédure de ratification, le choix de la Commission de scinder en deux l'accord pour contourner les parlements nationaux n'est pas acceptable.** Il s'agit d'un passage en force qui nuit à la confiance des peuples européens dans la politique commerciale commune.

L'accord UE-Mercosur doit donc servir de contre-exemple. L'ouverture ne peut se faire au prix de l'affaiblissement de notre modèle ni de nos valeurs.

Pour préserver et projeter son modèle, l'UE doit **généraliser les mesures miroirs dans ses réglementations et les clauses miroirs dans ses accords commerciaux**, afin que les produits importés respectent les mêmes exigences que ceux fabriqués en Europe. Il ne s'agit pas seulement de **protéger les producteurs européens, mais de diffuser nos standards dans le monde.**

Une meilleure association des parlements nationaux au processus de négociation des accords commerciaux internationaux est également indispensable.

B. METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE STRATÉGIE COMMERCIALE DE LONG TERME : REMÉDIER AUX FAIBLESSES ET CAPITALISER SUR LES ATOUTS POUR MENER UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE

Pour sécuriser les approvisionnements stratégiques, l'Union européenne doit poursuivre la stratégie de *derisking* lancée en 2023 et complétée en décembre 2025 par le plan RESourceEU, visant à accélérer la réduction des dépendances et à créer un centre européen des matières premières critiques chargé de coordonner les efforts.

En parallèle, l'UE doit renforcer le contrôle des investissements directs étrangers (IDE) dans les secteurs technologiques critiques. Les rapporteurs suggèrent notamment de mieux encadrer les IDE entrants, en exigeant qu'ils génèrent une valeur ajoutée substantielle en Europe et qu'ils s'accompagnent d'**obligations de transfert de technologie**. Cette approche renforcerait l'autonomie technologique de l'Union tout en rétablissant une forme de reciprocité vis-à-vis de la Chine, qui a longtemps conditionné l'accès à son marché à des transferts de technologie et à des coentreprises majoritairement contrôlées par des acteurs chinois. Il serait également opportun d'instaurer un **mécanisme de contrôle des investissements sortants comparable au filtrage des IDE entrants**.

Par ailleurs, les rapporteurs sont favorables à l'**introduction de véritables mécanismes de préférence européenne** afin de favoriser les entreprises de l'Union dans les marchés publics et les financements européens. Introduire des critères explicites de contenu européen permettrait de soutenir les industriels, de sécuriser leurs débouchés et de renforcer l'intégration des chaînes d'approvisionnement, en particulier dans les secteurs les plus sensibles comme les composants électroniques, les batteries, le solaire ou le numérique.

L'Union européenne dispose d'un **arsenal complet d'instruments de défense commerciale** – antidumping, antisubventions et mesures de sauvegarde – destinés à protéger son marché face aux pratiques déloyales. Ces outils, strictement encadrés par les règles de l'OMC, reposent sur des enquêtes longues et exigeantes menées par la Commission.

Néanmoins, la Commission reste **trop prudente** quant à leur utilisation, et **insuffisamment proactive** ; les enquêtes sont souvent déclenchées trop tard, alors que les dommages industriels sont déjà importants, et les enquêtes *ex officio* demeurent sous-utilisées. Une stratégie plus offensive permettrait d'empêcher l'éviction des industries européennes dans des secteurs stratégiques exposés à une concurrence fortement subventionnée.

À terme, l'utilisation ponctuelle des instruments traditionnels se révèle néanmoins insuffisante pour contrer les **distorsions structurelles liées au modèle économique chinois**, qui affectent des chaînes de valeur entières.

L'utilisation ponctuelle des instruments traditionnels se révèle néanmoins insuffisante pour contrer les distorsions structurelles liées au modèle économique chinois.

Pour y répondre, la Commission a mis au point une **nouvelle génération d'outils** :

- le **règlement sur les subventions étrangères**, qui permet de sanctionner des aides publiques versées à des entreprises actives sur le marché européen ;
- l'**Instrument relatif aux marchés publics internationaux** – dit IMPI –, fondé sur la réciprocité, qui permet d'exclure des entreprises de marchés publics européens lorsque leur pays restreint l'accès aux siens ;
- l'**instrument anti-coercition**, destiné à répondre aux pressions économiques de pays tiers, même si son usage demeure politiquement délicat et ciblé avant tout sur la Chine.

Les rapporteurs soulignent que **l'efficacité de ces outils dépendra de la manière dont la Commission s'en saisira**.

Enfin, il faut **consacrer davantage d'effectifs de la direction générale du commerce et de la sécurité économique (DG Trade) à la défense commerciale**, à défaut de quoi les enquêtes risquent de s'allonger et le caractère dissuasif des instruments de défense commerciale de s'atténuer.

L'Union doit s'affirmer comme un acteur majeur dans les secteurs d'avenir. Cela suppose de combler deux lacunes prépondérantes : l'absence d'une véritable politique industrielle européenne et le déficit de compétitivité des entreprises.

L'Europe n'a pas encore intégré pleinement **la dimension géopolitique dans sa stratégie industrielle**. Les rapporteurs appellent donc à la mise en place d'une **stratégie industrielle européenne unifiée et proactive**, comme le préconisent les rapports Draghi et Letta. Ils estiment également que le développement de **champions industriels européens**, capables de rivaliser avec les grandes entreprises américaines et chinoises, constitue un levier essentiel pour regagner des parts de marché et assurer la compétitivité stratégique de l'Union, ce qui implique de **réévaluer la politique de concurrence**.

Enfin, **le potentiel économique de l'Union européenne demeure largement sous-exploité** : la consolidation du marché intérieur, la réduction de la fragmentation réglementaire, la construction d'une véritable Union de l'énergie et le développement de marchés de capitaux pleinement intégrés constituent autant de prérequis pour renforcer durablement la compétitivité des entreprises européennes – et françaises.

C. AU NIVEAU FRANÇAIS, RENFORCER LA RÉINDUSTRIALISATION DU PAYS ET ACCENTUER LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EXPORTATRICES

Pour l'économie européenne dans son ensemble, comme pour l'économie française en particulier, exporter est essentiel, car les perspectives de croissance sur notre marché domestique sont plus faibles que celles d'autres régions du monde qui voient leur richesse augmenter à un rythme bien plus soutenu.

Si, pour ce faire, **la France peut compter sur un certain nombre de secteurs d'excellence** qui sont déjà ses points forts à l'exportation – aéronautique et autres matériels de transport, vins et spiritueux, pharmacie, chimie, produits de luxe – elle doit continuer à se diversifier **en poursuivant ses efforts de réindustrialisation et en favorisant une montée en gamme de ses produits.**

Élever le niveau de compétitivité de notre économie, renforcer la politique de réindustrialisation du pays

Alors qu'un timide mouvement de réindustrialisation semblait s'être amorcé ces dernières années, cette dynamique s'est enrayée en 2024 et **l'année 2025 pourrait marquer un retour du phénomène de désindustrialisation** qui a conduit notre industrie à ne plus représenter que 11 % de notre PIB.

Au-delà de la difficulté conjoncturelle posée par l'instabilité politique depuis la mi-2024, la réindustrialisation du pays passe par **la consolidation de points traditionnellement forts de notre économie, dont certains sont apparus ces dernières années plus fragiles que par le passé** : qualité des infrastructures ; coût de l'énergie qui doit rester maîtrisé ; efforts de simplification de la vie des entreprises ; investissement soutenu en faveur de la formation initiale et continue des salariés.

Il s'agit surtout de faire en sorte que **les entreprises françaises soient toujours plus nombreuses à innover**, ce qui peut leur permettre ensuite de **se lancer à l'export** avec des chances réelles de succès.

La Team France export face aux nouvelles réalités du commerce international

En 2024, **12 292 entreprises** ont été accompagnées par la Team France Export, qui rassemble notamment Buisnes France, Bpifrance et les CCI, avec **des impacts réels** en termes de **contacts commerciaux** et de **développement international**. Ce chiffre reste toutefois insuffisant dans la mesure où la France compte **136 000 entreprises exportatrices**.

En particulier, **l'action de Bpifrance Export demeure bien trop marginale** en termes d'accompagnement direct, avec **un sous-dimensionnement manifeste** par rapport à l'enjeu **du soutien des PME et ETI françaises à l'export**. Au surplus, la mission a constaté **la persistance d'une tendance à l'éparpillement et à la redondance des offres de service et des dispositifs d'accompagnement**.

Pour cela, il faut casser les silos et viser **une intégration plus structurelle de certaines fonctions de la Team France Export** pour bâtir **une chaîne complète et cohérente**, de la détection à l'accompagnement financier, et aligner **les outils publics** sur un modèle d'affaires export pérenne, piloté par **les résultats concrets pour les entreprises**.

Autre point régulièrement cité au cours des auditions : la nécessité d'utiliser **une seule et même bannière pour promouvoir dans les Salons comme sur les marchés exports les savoir-faire français à l'international**, à savoir la marque « France », gage de qualité, de sécurité et d'excellence reconnue par tous.

En s'inspirant de l'exemple italien, il est important d'inciter les entreprises françaises à « chasser en meute », de sorte qu'elles s'entraident et s'associent pour conquérir tel ou tel marché à l'international.

La capacité de la France à renforcer durablement sa présence économique à l'international repose également sur des leviers immatériels encore insuffisamment mobilisés. La langue, la culture, les réseaux éducatifs et universitaires, ainsi que la francophonie constituent des atouts spécifiques susceptibles de faciliter l'accès aux marchés, de structurer des relations économiques de long terme et de favoriser des partenariats fondés sur la co-production, la co-formation et l'investissement durable.

Enfin, nos exportateurs gagneraient à s'appuyer davantage sur les entreprises françaises à l'étranger, dont il faudrait rapidement établir un recensement rigoureux, centralisé et opérationnel, comme le proposait la proposition de loi de la rapporteure Évelyne Renaud-Garabedian adoptée par le Sénat le 30 mai 2023, ainsi que sur la communauté des 3 à 3,5 millions de Français de l'étranger comme ambassadeurs des exportations françaises.

5. LES RECOMMANDATIONS

Négocier les meilleures relations commerciales possibles avec les États-Unis tout en refusant de céder aux tentatives de coercition

Recommandation n° 1 : tenir bon vis-à-vis des États-Unis sur le refus de remettre en cause les régulations européennes, notamment dans le secteur du numérique.

Recommandation n° 2 : élargir au maximum la liste des exemptions et régimes favorables négociés avec les États-Unis pour inclure les produits agricoles et agroalimentaires, en particulier les vins et spiritueux, tout en préservant les acquis pour les filières.

Recommandation n° 3 : obtenir des quotas exonérés de taxe suffisamment importants pour permettre l'exportation vers le marché américain de l'acier, de l'aluminium et du cuivre français, touchés par des droits de douane prohibitifs de 50 %.

Protéger le marché européen contre tous les mercantilismes agressifs par un usage beaucoup plus dynamique des instruments de défense commerciale

Recommandation n° 4 : poursuivre activement la politique de « derisking » entamée pour diversifier les approvisionnements de l'Union européenne en matières critiques.

Recommandation n° 5 : poursuivre les efforts pour systématiser le filtrage des investissements directs étrangers entrants au sein de l'Union européenne.

Recommandation n° 6 : mettre en place un véritable mécanisme de contrôle des investissements sortants de l'Union européenne.

Recommandation n° 7 : instaurer des dispositifs de préférences européens dans les réglementations européennes.

Recommandation n° 8 : adopter un usage plus proactif des instruments de défense commerciale pour défendre les industries européennes, notamment par le lancement plus fréquent d'enquêtes ex officio par la Commission européenne.

Recommandation n° 9 : poursuivre l'objectif de réciprocité dans l'accès aux marchés publics en

s'appuyant sur les outils fournis par le règlement dit IMPI.

Recommandation n° 10 : revoir le rôle des services des douanes et de la DGCCRF pour assurer un contrôle beaucoup plus systématique des produits importés, en particulier via les places de marché chinoises.

Recommandation n° 11 : consacrer une proportion plus significative des effectifs de la direction générale du commerce et de la sécurité économique (DG Trade) à la défense commerciale.

Recommandation n° 12 : revoir les conditions de déclenchement de l'outil anti-coercition pour renforcer la crédibilité dissuasive de l'Union européenne.

Poursuivre la politique d'ouverture de l'Union européenne, mais en négociant des accords robustes garantissant une véritable égalité des conditions de production

Recommandation n° 13 : nouer de nouveaux accords commerciaux pour diversifier les débouchés et réduire les dépendances aux États-Unis ou à la Chine, en veillant à la réciprocité des normes réglementaires applicables.

Recommandation n° 14 : mieux associer les parlements nationaux au processus de négociation des accords commerciaux internationaux.

Mettre en place une politique industrielle européenne impliquant des transferts de technologie et approfondir le marché unique pour en faire un relais de croissance

Recommandation n° 15 : porter la mise en place d'une stratégie industrielle européenne unifiée, conformément aux préconisations du rapport Draghi.

Recommandation n° 16 : conditionner les investissements étrangers – et notamment chinois – en Europe à une création de valeur ajoutée sur le territoire européen ainsi qu'à des transferts de technologie, en particulier dans les industries de la transition écologique et énergétique.

Recommandation n° 17 : porter la poursuite de l'intégration du marché intérieur afin de dynamiser les échanges intra européens.

Reprendre la réindustrialisation de la France pour dynamiser sa croissance grâce à l'export

Recommandation n° 18 : relancer la politique de réindustrialisation en France en s'appuyant sur les atouts économiques de notre pays et en facilitant le développement des entreprises industrielles.

Recommandation n° 19 : mettre en place des plans sectoriels nationaux de soutien aux filières industrielles en difficulté s'inscrivant en articulation avec les plans européens.

Recommandation n° 20 : maintenir l'effort financier en faveur de la recherche publique et identifier des leviers plus efficaces pour stimuler la R&D privée.

Insuffler une nouvelle dynamique aux opérateurs en charge de l'internationalisation des entreprises françaises

Recommandation n° 21 : pour remédier à des aides aux entreprises désireuses d'exporter toujours trop dispersées, mal utilisées, voire méconnues, renforcer le rôle de guichet unique de la *Team France Export* pour lutter contre le fonctionnement en silo des différents opérateurs.

Recommandation n° 22 : s'appuyer sur la marque « France » pour exporter les produits français à l'international, en évitant la dispersion sous des marques régionales.

Recommandation n° 23 : s'appuyer davantage sur les entreprises françaises à l'étranger et sur la communauté des Français de l'étranger comme ambassadeurs des exportations françaises.



Dominique Estrosi Sassone

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)

Présidente de la commission
des affaires économiques



Évelyne Renaud-Garabédian

Sénateur représentant les Français
établis hors de France
(*Les Républicains*)

Commission des affaires économiques



Yannick Jadot

Sénateur de Paris
(*Écologiste – Solidarités et Territoires*)

Commission des affaires économiques



Cédric Perrin

Sénateur du Territoire de Belfort
(*Les Républicains*)

Président de la commission des affaires
étrangères, de la défense
et des forces armées



Jean-Luc Ruelle

Sénateur représentant les Français
établis hors de France
(*Les Républicains*)

Commission des affaires étrangères,
de la défense et des forces armées



Hélène Conway-Mouret

Sénatrice représentant les Français
établis hors de France
(*Socialiste, Écologiste et Républicain*)

Commission des affaires étrangères,
de la défense et des forces armées



Jean-François Rapin

Sénateur du Pas-de-Calais
(*Les Républicains*)

Président de la commission
des affaires européennes



Didier Marie

Sénateur de la Seine-Maritime
(*Socialiste, Écologiste et Républicain*)

Commission des affaires européennes



François Bonneau

Sénateur de la Charente
(*Union Centriste*)

Commission des affaires européennes