

N° 235

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 décembre 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1), de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (2) et de la commission des affaires européennes (3) sur la **nouvelle donne du commerce international**,*

Par M. François BONNEAU, Mme Hélène CONWAY-MOURET,
MM. Yannick JADOT, Didier MARIE, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN
et M. Jean-Luc RUELLE,

Sénateurs et Sénatrice

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sebastien Pla, Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Cédric Perrin, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoine, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, *vice-présidents* ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, *secrétaires* ; M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

(3) *Cette commission est composée de :* M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Ronan Le Gleut, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Teva Rohfritsch, Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Cyril Pellevat, Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, *vice-présidents* ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, *secrétaires* ; MM. Georges Patient, Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, M. Dominique de Legge, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolay, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, M. Michaël Weber.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	11
I. LA FRAGMENTATION DU COMMERCE MONDIAL : UN NOUVEL ORDRE GÉOÉCONOMIQUE	11
A. UNE NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL, REFLET DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE	11
B. UNE « ARSENALISATION » ACCRUE DU COMMERCE : LA GUERRE COMMERCIALE COMME CONTINUATION DE LA GÉOPOLITIQUE PAR D'AUTRES MOYENS.....	12
C. L'OMC CONTOURNÉE DE TOUTES PARTS : VERS UN ORDRE COMMERCIAL PLURILATÉRAL ?	12
II. DES RELATIONS COMMERCIALES TRANSATLANTIQUES PROFONDÉMENT DÉSTABILISÉES PAR L'ADMINISTRATION TRUMP	13
A. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS-UNIS SONT STRUCTURANTES POUR LES DEUX ZONES	13
B. SIX MOIS DE MENACES ET DE REBONDISSEMENTS QUI ABOUTISSENT À L'ACCORD DE TURNBERRY	14
C. DES EXPORTATEURS FRANÇAIS INÉGALEMENT EXPOSÉS EN RAISON D'UNE POSITION FRANÇAISE SINGULIÈRE	15
III. LE MERCANTILISME AGRESSIF CHINOIS, UNE MENACE EXISTENTIELLE QUI REND NÉCESSAIRE UNE POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE PLUS ACTIVE	16
A. UNE RELATION DE PLUS EN PLUS DÉSÉQUILIBRÉE AU PROFIT DE LA CHINE	16
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	18
IV. UN SURSAUT EUROPÉEN ET FRANÇAIS EST INDISPENSABLE POUR S'ADAPTER À LA NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL ...	20
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	20
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	21
C. AU NIVEAU FRANÇAIS, RENFORCER LA RÉINDUSTRIALISATION DU PAYS ET ACCENTUER LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EXPORTATRICES.....	23
V. LES RECOMMANDATIONS	25
PREMIÈRE PARTIE LA FRAGMENTATION DU COMMERCE MONDIAL : UN NOUVEL ORDRE GÉOÉCONOMIQUE	29
I. UNE NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL REFLET DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE	29
A. DEPUIS LA PANDÉMIE DE COVID- 19, UNE SUCCESSION DE CRISES D'AMPLEUR MONDIALE... ..	30
B. ...QUI ONT CONDUIT À ACCÉLÉRER LE PHÉNOMÈNE DE FRAGMENTATION DU COMMERCE INTERNATIONAL	30
1. <i>Un retour du nationalisme économique comme réponse aux risques géopolitiques</i>	<i>30</i>
2. <i>Une fragmentation géopolitique des échanges</i>	<i>33</i>
C. UNE VOLONTÉ DES BRICS DE PESER DANS UN ORDRE INTERNATIONAL CONSIDÉRÉ COMME DÉSÉQUILIBRÉ AU PROFIT DE L'OCCIDENT	35
II. UNE « ARSENALISATION » ACCRUE DU COMMERCE : LA GUERRE COMMERCIALE COMME CONTINUATION DE LA GÉOPOLITIQUE PAR D'AUTRES MOYENS	36
A. UNE RIVALITÉ SINO-AMÉRICAINNE DE PLUS EN PLUS STRUCTURANTE AU PLAN ÉCONOMIQUE.....	37
B. ... SE MANIFESTANT NOTAMMENT DANS LA COMPÉTITION MONDIALE POUR L'ACCÈS AUX RESSOURCES ET AUX TECHNOLOGIES CRITIQUES	39
III. L'OMC CONTOURNÉE DE TOUTE PART, VERS UN ORDRE COMMERCIAL « PLURILATÉRAL » ?.....	41
A. UNE OMC DE PLUS EN PLUS MARGINALISÉE	42
1. <i>Une OMC affaiblie par l'échec du cycle de Doha</i>	<i>42</i>
2. <i>Un organe de règlement des différends paralysé par l'absence de nomination de juges par les États-Unis.....</i>	<i>42</i>
3. <i>Un contournement des règles par les deux grandes puissances économiques</i>	<i>44</i>
B. VERS UN ORDRE « PLURILATÉRAL » ?	45
DEUXIÈME PARTIE DES RELATIONS COMMERCIALES TRANSATLANTIQUES PROFONDÉMENT DÉSTABILISÉES PAR L'ADMINISTRATION TRUMP	47
I. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE L'UE ET LES USA SONT STRUCTURANTES POUR LES DEUX ZONES.....	47
A. UN COMMERCE BILATÉRAL ÉQUILIBRÉ, DES STOCKS D'INVESTISSEMENTS RÉCIPROQUES CONSIDÉRABLES	47

B. UN EXCÉDENT EUROPÉEN EN MATIÈRE DE BIENS, MAIS UN DÉFICIT IMPORTANT SUR LES SERVICES, EN PARTICULIER NUMÉRIQUES	49
1. Dans le domaine des échanges de biens, l'UE a enregistré en 2024 un excédent de 198 Md€ vis-à-vis des États-Unis	49
2. Les échanges de services affichent une nette domination américaine, en particulier dans le domaine du numérique	50
C. LA FRANCE APPARAÎT MOINS EXPOSÉE QUE CERTAINS DE SES PARTENAIRES AU MARCHÉ AMÉRICAIN	50
1. La France présente un profil d'exportations spécifique dominé par l'aéronautique, le luxe et les vins et spiritueux	50
2. L'Allemagne, l'Italie et l'Irlande, des États membres beaucoup plus exposés que la France au marché américain	53
D. APRÈS UNE LONGUE PÉRIODE LIBRE-ÉCHANGISTE, LE RETOUR À UNE FORME DE PROTECTIONNISME DÉJÀ PERCEPTIBLE CES DERNIÈRES ANNÉES AUX ÉTATS-UNIS	55
1. Un courant protectionniste qui a longtemps dominé la politique économique américaine ...	55
2. La première administration Trump avait été marquée par une première offensive protectionniste	56
3. La continuation d'un protectionnisme moins visible, mais néanmoins bien réel sous l'administration Biden	56
4. Des droits de douane entre les États-Unis et l'Union européenne dans l'ensemble très faibles à la fin de l'année 2024	57
II. SIX MOIS DE MENACES ET DE REBONDISSEMENTS QUI ABOUTISSENT À L'ACCORD DE TURNBERRY	57
A. UNE OFFENSIVE PROTECTIONNISTE SANS PRÉCÉDENT QUI A CONTRAINT L'UNION EUROPÉENNE À NÉGOCIER SOUS LA MENACE	57
1. Les objectifs économiques et politiques de l'administration Trump	57
2. Retour sur six mois chaotiques qui ont culminé avec le « Liberation day »	59
3. L'adoption par l'Union européenne de mesures de rétorsion commerciale finalement suspendue à la suite de la conclusion de l'accord de Turnberry	61
B. L'ÉTAT DES LIEUX DES DROITS DE DOUANE ENTRE L'UE ET LES ÉTATS-UNIS À LA SUITE DE L'ACCORD DE TURNBERRY	62
1. La définition d'un droit de douane « plancher » de 15 % sur les exportations européennes vers les États-Unis et la fin des droits additionnels sectoriels pour l'automobile	63
2. Le maintien des droits de douane américains imposés aux exportateurs américains sur l'acier, l'aluminium et leurs produits dérivés	65
3. Depuis la conclusion de l'accord de Turnberry, d'autres mesures tarifaires américaines ont été annoncées tandis que plusieurs enquêtes susceptibles de déboucher sur de nouveaux droits de douane sont en cours	65
C. L'ACCORD DE TURNBERRY, UN ACCORD ATYPIQUE QUI POSE PLUSIEURS DIFFICULTÉS SIGNIFICATIVES	66
1. Un accord déséquilibré et asymétrique au profit des États-Unis, vécu par beaucoup comme une humiliation pour l'Union européenne	66
2. Un accord qui conduit l'Union européenne à bafouer les règles de l'OMC, en particulier la règle de la nation la plus favorisée	67
3. Des engagements peu réalistes en matière d'énergie et qui ne constituent pas de nouveautés en matière d'investissements ou d'achats d'armement	68
4. Des exemptions souhaitables, mais qui pourraient laisser libre cours à l'arbitraire	69

D. ÉTAIT-IL POSSIBLE D'OBTENIR UN ACCORD PLUS ÉQUILIBRÉ ?.....	70
1. Un déséquilibre reflétant la dépendance européenne en matière de défense dans le contexte de la guerre en Ukraine	70
2. Des États membres aux intérêts divergents	71
3. La volonté de résistance manifestée par la Chine a entraîné une surenchère qui n'était vraisemblablement pas à la portée des États européens	71
4. Des tarifs qui apparaissent moins défavorables que la plupart de ceux obtenus par d'autres pays	72
E. UNE VOLATILITÉ SANS DOUTE DURABLE ET VOULUE PAR L'ADMINISTRATION TRUMP.....	74
1. Une stratégie consistant à agiter de nouvelles hausses de droits sectoriels, le cas échéant pour obtenir des concessions dans d'autres domaines	74
2. Une politique commerciale qui nuira avant tout aux États-Unis et qui se traduit déjà par des revirements.....	75
3. La tentation d'une forte dévaluation du dollar dont la mise en œuvre constituerait un nouveau choc majeur pour l'économie européenne	76
4. L'évolution de la stratégie américaine : de la sécurisation des approvisionnements à l'affirmation d'une logique coercitive	78
III. DES EXPORTATEURS FRANÇAIS INÉGALEMENT EXPOSÉS EN RAISON D'UNE POSITION FRANÇAISE SINGULIÈRE.....	79
A. DES EFFETS GLOBALEMENT NÉGATIFS, MAIS QUI DEVRAIENT RESTER RELATIVEMENT CONTENUS.....	79
1. Un effet global sur les exportations françaises des droits de douane américains encore peu perceptible.....	80
2. Incertitude permanente et complexité juridique, deux fléaux qui pénalisent tout particulièrement les PME et les ETI	81
3. Les effets supplémentaires du taux de change euro-dollar défavorable qui vient quasiment doubler l'impact des droits de douane	82
B. DES SECTEURS TRÈS EXPOSÉS POUR LESQUELS DES EXONÉRATIONS DE DROITS DE DOUANE SONT À RECHERCHER EN PRIORITÉ	82
1. Un nouveau coup de massue pour les vins et spiritueux et, plus largement, pour le secteur agroalimentaire.....	82
2. Une nouvelle fragilisation pour les filières des équipementiers automobiles et de la métallurgie	84
C. DES SECTEURS A PRIORI MOINS MENACÉS	85
1. Des exemptions plus ou moins fragiles pour l'aéronautique et le secteur pharmaceutique ..	85
2. Un impact limité pour le secteur du luxe.....	86
D. L'ACCOMPAGNEMENT PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT EST UNE NÉCESSITÉ POUR FAIRE FACE À LA COMPLEXITÉ DES NOUVEAUX TARIFS AMÉRICAINS	86
TROISIÈME PARTIE LE MERCANTILISME AGRESSIF CHINOIS, UNE MENACE EXISTENTIELLE QUI REND NÉCESSAIRE UNE POLITIQUE DE DÉFENSE COMMERCIALE PLUS ACTIVE	89
I. UNE RELATION DE PLUS EN PLUS DÉSÉQUILIBRÉE AU PROFIT DE LA CHINE	89
A. ÉTAT DES LIEUX DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE L'UE ET LA CHINE ..	89
1. Un déficit commercial structurel de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine	89

2. <i>La Chine, un débouché majeur pour les exportations européennes, et notamment pour les exportations françaises</i>	91
3. <i>Sous l'effet des tensions commerciales sino-américaines, de premiers signes de diversion partielle vers l'Union européenne</i>	93
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE ÉCONOMIQUE ET TECHNOLOGIQUE DE LA CHINE EST ALLÉE DE PAIR AVEC UN ACCROISSEMENT DES DÉPENDANCES DE L'UNION EUROPÉENNE	95
1. <i>Une économie de plus en plus compétitive engendrant des dépendances sectorielles</i>	95
a) <i>Un modèle de croissance fondé sur l'investissement et les exportations</i>	95
b) <i>Une politique industrielle volontariste, moteur de la transition chinoise : du rattrapage au leadership technologique</i>	96
2. <i>Un rapport de force inversé : des dépendances européennes croissantes, une autonomie renforcée de la Chine</i>	97
a) <i>Une dépendance croissante de l'Union européenne aux importations stratégiques chinoises</i>	97
b) <i>... à laquelle s'ajoute désormais une dépendance technologique</i>	98
c) <i>Un renforcement de l'autonomie stratégique Chinoise</i>	100
C. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DÉSÉQUILIBRÉ QUI INCITE AU MERCANTILISME AGRESSIF	102
1. <i>Un modèle de croissance déséquilibré : des surcapacités structurelles de production</i>	102
a) <i>Une demande intérieure insuffisante pour soutenir durablement la croissance</i>	102
b) <i>Le retour des surcapacités, symptôme d'un modèle chinois tiré par l'investissement et centré sur l'autosuffisance</i>	103
2. <i>La nécessité d'écouler les surplus chinois exerce une pression croissante sur les échanges mondiaux et nourrit les tensions commerciales</i>	104
a) <i>Les exportations chinoises, qui ont historiquement compensé la faiblesse de la demande intérieure, menacent désormais la viabilité de certaines entreprises européennes</i>	104
b) <i>L'émergence de nombreuses barrières commerciales fragilise particulièrement l'Europe qui pourrait devenir le déversoir des surcapacités chinoises</i>	105
D. LE MODÈLE CHINOIS : UNE MENACE ÉVIDENTE POUR L'INDUSTRIE EUROPÉENNE EN GÉNÉRAL ET POUR L'INDUSTRIE FRANÇAISE EN PARTICULIER	107
1. <i>La sidérurgie chinoise : des surplus massifs mettant sous pression l'industrie européenne</i>	107
2. <i>La montée en puissance de l'automobile chinoise : un défi majeur pour la compétitivité et la souveraineté industrielle européenne</i>	109
3. <i>L'essor accéléré des plateformes chinoises a bouleversé un secteur textile européen déjà dominé par la Chine</i>	111
a) <i>Des entreprises qui émergent en un temps record, déstabilisant les entreprises traditionnelles et mettant les autorités douanières sous tension</i>	111
b) <i>Un succès bâti sur des coûts très bas et des contournements réglementaires</i>	113
II. 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	114
A. LES MESURES ANTIDUMPING SUR LES VOITURES ÉLECTRIQUES : UNE RÉPONSE EFFICACE À COURT TERME, MAIS INSUFFISANTE ET CONTOURNABLE À MOYEN TERME	115
1. <i>L'épisode des panneaux solaires : un cas d'école de la paralysie européenne</i>	115
2. <i>Les droits antidumping sur les véhicules électriques : une réponse tardive et insuffisante</i>	116
B. L'ACIER : UNE RÉPONSE ADÉQUATE, MAIS AVEC 18 MOIS DE RETARD	118

1. Une première mesure de sauvegarde ponctuelle n'ayant pas suffi à préserver le secteur sidérurgique européen.....	118
2. Un instrument alternatif pour lutter plus efficacement contre les distorsions créées par les surcapacités chinoises	119
C. LA TAXATION DES PETITS COLIS : UNE RÉACTION EUROPÉENNE QUI SE FAIT ATTENDRE, DES DÉFIS MAJEURS DE MISE EN OEUVRE.....	121
1. Une réaction européenne qui se fait attendre	121
2. Une profusion d'initiatives nationales pour apporter une réponse plus rapide	123
3. Renforcer les contrôles et les sanctions pour faire respecter le droit européen	124
QUATRIÈME PARTIE UN SURSAUT EUROPÉEN ET FRANÇAIS EST INDISPENSABLE POUR S'ADAPTER À LA NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL	127
I. 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	127
A. UNE NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL QUI N'EST PAS SYNONYME DE DÉMONDIALISATION	127
B. L'UE DOIT S'EFFORCER DE RECHERCHER DE NOUVEAUX DÉBOUCHÉS ET DE SÉCURISER SES CIRCUITS D'APPROVISIONNEMENT	129
1. Un agenda d'ouverture de l'UE qui doit se poursuivre	129
2. Des accords conclus par l'UE qui ne doivent cependant pas se traduire par un affaiblissement des exigences européennes en matière de santé et de développement durable ni conduire à un affaiblissement de l'agriculture européenne : le contre-exemple de l'accord avec le Mercosur	134
C. REDÉFINIR LE RÔLE STRATÉGIQUE ET NORMATIF DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA MONDIALISATION	137
1. Généraliser les mesures miroirs pour exporter les normes européennes en matière de production	137
2. Inclure systématiquement des chapitres sur le commerce et le développement durable dans les accords conclus avec les pays tiers	137
3. L'Union européenne, moteur d'un contre-modèle ?	138
II. 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	139
A. RÉDUIRE LES DÉPENDANCES EXTERNES	139
1. Poursuivre la stratégie visant à sécuriser les approvisionnements stratégiques	139
a) Une stratégie initiée dans le contexte de la pandémie	139
b) Matières premières critiques : une vulnérabilité stratégique majeure à résorber en priorité.....	143
2. Durcir le contrôle des investissements afin d'éviter la captation de technologies européennes.....	147
a) Mieux filtrer les investissements entrants afin de sécuriser les entreprises et les technologies stratégiques.....	147
b) Un filtrage nécessaire des investissements sortants pour prévenir la fuite de technologies et de savoir-faire	150

3. <i>Instaurer des mécanismes de préférence européenne pour sécuriser les chaînes de valeur stratégique et réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers</i>	151
a) <i>La préférence européenne : un principe défendu de longue date par la France, mais qui restait encore tabou pour l'Union européenne ces dernières années</i>	151
b) <i>Une inflexion qui s'opère au sein de l'Union : un mouvement à concrétiser et encourager</i>	152
B. OSER UTILISER PLUS ACTIVEMENT LES INSTRUMENTS DE DÉFENSE COMMERCIALE POUR ÉTABLIR UN RAPPORT DE FORCE AVEC LES PAYS QUI NE RESPECTENT PAS LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL	154
1. <i>Utiliser de manière plus assertive les instruments de défense commerciale</i>	154
a) <i>Mesures antidumping, mesures antisubventions, mesures de sauvegarde : des outils à visée corrective, souvent longs à mettre en œuvre</i>	155
b) <i>Une réforme en 2018 pour répondre aux limites souvent formulées</i>	156
c) <i>La Commission doit adopter une approche plus proactive et offensive pour défendre les industries européennes</i>	158
2. <i>Continuer à étoffer l'arsenal de défense commerciale de l'Union européenne pour répondre aux risques systémiques posés par le modèle chinois</i>	160
a) <i>Le règlement sur le contrôle des subventions étrangère : un outil défensif prometteur</i>	160
b) <i>L'instrument relatif aux marchés publics internationaux : une première utilisation réussie, un recours à généraliser</i>	161
3. <i>Le règlement anti-coercition (2023) : une arme atomique inutilisable ?</i>	164
a) <i>Une arme atomique élaborée pour répondre à des pressions venant de la Chine</i>	164
b) <i>... mais qui n'a finalement pas été activée dans le cadre des tensions commerciales avec les États-Unis</i>	165
4. <i>Consacrer une part plus importante des effectifs de la Direction générale du commerce de l'Union européenne à la défense commerciale</i>	166
C. GARANTIR UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LES POLITIQUES EUROPÉENNES INDUSTRIELLE, DE COMPÉTITIVITÉ ET DE CONCURRENCE	167
1. <i>Développer une politique industrielle ambitieuse : concevoir l'industrie comme un levier de puissance et pas uniquement de compétitivité</i>	167
a) <i>Une politique industrielle fragmentée et sous-dimensionnée face à la compétition mondiale</i>	168
b) <i>Vers une stratégie industrielle européenne unifiée</i>	169
2. <i>Lever les freins structurels à la compétitivité de l'Union européenne</i>	170
III. AU NIVEAU FRANÇAIS, RENFORCER LA RÉINDUSTRIALISATION DU PAYS ET ACCENTUER LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES EXPORTATRICES	172
A. ÉLEVER LE NIVEAU DE COMPÉTITIVITÉ DE NOTRE ÉCONOMIE, RENFORCER LA POLITIQUE DE RÉINDUSTRIALISATION DU PAYS	172
1. <i>Un effort de réindustrialisation qui marque le pas</i>	172
2. <i>Proposer des produits plus hauts de gamme grâce à la recherche et à l'innovation</i>	175
B. LA TEAM FRANCE EXPORT FACE AUX NOUVELLES RÉALITÉS DU COMMERCE INTERNATIONAL : LA NÉCESSITÉ DE « CHASSER EN MEUTE » À L'INSTAR DE L'ITALIE	176
1. <i>Consolider la Team France export qui fonctionne encore trop en silo en s'inspirant du modèle italien</i>	176

2. <i>S'appuyer davantage sur les entreprises françaises à l'étranger et sur la communauté des Français de l'étranger</i>	181
---	-----

LISTE DES RECOMMANDATIONS	183
--	------------

EXAMEN EN COMMISSION	187
-----------------------------------	------------

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	209
--	------------

L'ESSENTIEL

I. 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.**

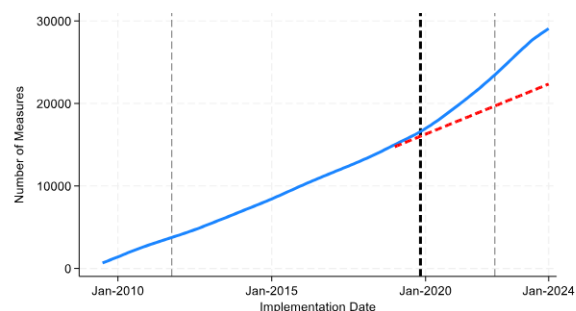
« Ce n'est pas l'Europe qui a changé, l'Europe est restée fidèle à elle-même, mais le monde, lui, a changé », Pascal Lamy

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.

Stock cumulé de mesures de politique industrielle

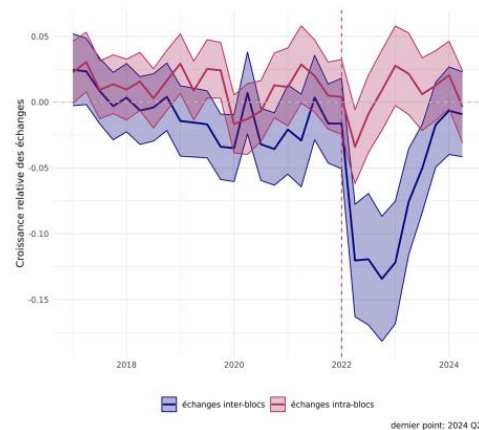


Source : Simon Evenett, Adam Jakubik, Jaden Kim, Fernando Martín, Samuel Pienknagura, Michele Ruta, Sandra Baquie, Yueling Huang, and Rafael Machado Parente. "Industrial Policy Since the Great Financial Crisis", IMF Working Papers 2025, 222 (2025), op. cit.

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.

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.

Fragmentation du commerce mondial selon les blocs géopolitiques



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

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.

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.

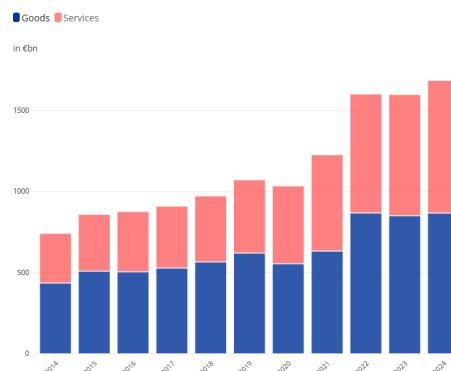
II. DES RELATIONS COMMERCIALES TRANSATLANTIQUES PROFONDÉMENT DÉSTABILISÉES PAR L'ADMINISTRATION TRUMP

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.

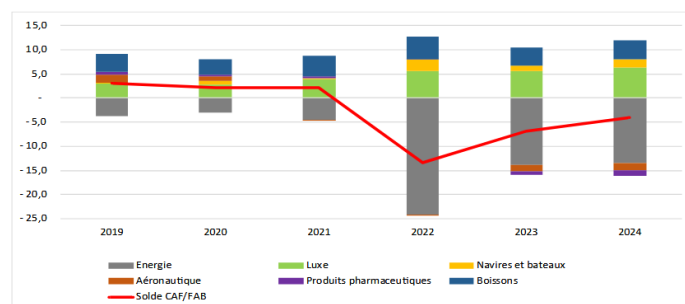
Enfin, lorsque l'on compare ce qu'a obtenu l'Union européenne par rapport aux autres pays, elle n'apparaît pourtant **pas si mal lotie** puisque l'accord conclu par les États-Unis et l'UE est plus favorable que ceux conclus par le Japon ou la Corée du Sud.

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**.

III. 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.

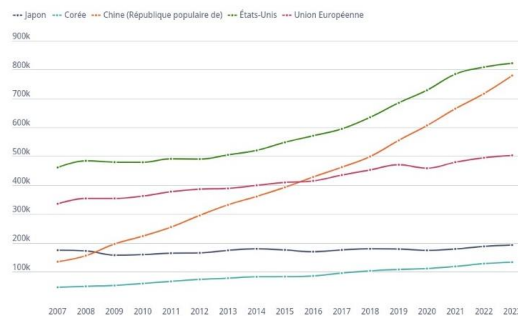
Cette stratégie a transformé le modèle chinois, passant d'une compétitivité centrée sur les coûts à **une montée en gamme technologique**, réduisant la part des exportations bas de gamme et renforçant la valeur ajoutée domestique.

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 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**.

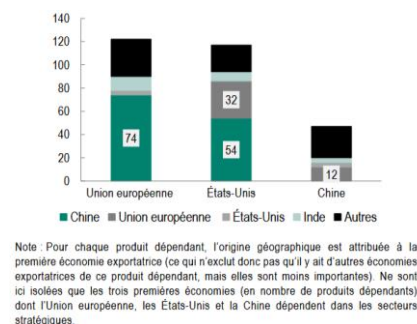
Les autorités chinoises poursuivent une **stratégie de croissance fondée sur l'offre, soutenant fortement l'investissement**, avec pour corollaire une production excédant largement la demande intérieure. La consommation y reste structurellement faible, tandis que l'épargne et les capitaux disponibles 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

Dépenses intérieures brutes de R&D (DIRD) (en millions de dollars)



Source : OCDE, mars 2025.

Nombre de produits dépendants dans les secteurs stratégiques en 2022, par origine géographique



Source : CEPII.

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.

IV. 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 commercer, 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 Émirats 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 réciprocité 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 Buisines 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.**

V. 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.

PREMIÈRE PARTIE

LA FRAGMENTATION DU COMMERCE MONDIAL : UN NOUVEL ORDRE GÉOÉCONOMIQUE

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

Si, pour reprendre les mots de Jacques Lacan, « *le réel, c'est quand on se cogne* », alors l'annonce par le président américain Donald Trump **d'une hausse massive des droits de douane** visant la plupart des partenaires économiques des États-Unis le 2 avril 2025 – journée qu'il a qualifiée de « **Liberation day** » – a constitué, pour l'Union européenne (UE) comme pour la France, **une confrontation particulièrement brutale** à une réalité souvent négligée : le commerce international est indissociable des dynamiques géopolitiques.

À cet égard, le Liberation Day et les accords bilatéraux auxquels il a donné lieu au cours des mois qui ont suivi s'inscrivent dans **la continuité de la « doctrine » trumpiste**, passée d'« America First » en 2016 à « Make America Great Again » (MAGA) en 2024, **rompant avec le multilatéralisme**, dont les États-Unis ont pourtant longtemps été les promoteurs, au profit **d'un protectionnisme confinant au mercantilisme agressif**. La Stratégie de sécurité américaine dévoilée le 5 décembre 2025 promet ainsi un recentrage des États-Unis sur leurs « *intérêts vitaux* », y compris dans le domaine économique, et consacre l'approche transactionnelle, voire la prédation, comme des leviers politiques, économiques et militaires.

Cette doctrine elle-même procède **de tendances géopolitiques profondes**, accélérées depuis la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine, et marquées par **la rivalité sino-américaine** et le retour au premier plan **des notions de souveraineté et de sécurité**. Comme l'a relevé Pascal Lamy, ancien commissaire européen et directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) lors de son audition par la mission¹, « *ce n'est pas l'Europe qui a changé, l'Europe est restée fidèle à elle-même, mais le monde, lui, a changé* ». Et ce monde tend de plus en plus à **s'éloigner des idéaux européens**.

Si l'Union européenne n'a pas attendu le 2 avril 2025 pour se doter **d'instruments de défense commerciale**, elle a, selon l'expression utilisée par plusieurs personnes entendues par la mission, **systématiquement donné le sentiment**, au cours des derniers mois et des dernières années, **d'agir « trop peu et trop tard »**.

Face à une situation dans laquelle **le commerce international apparaît de plus en plus fragmenté et mû par les rapports de force**, mais où **les échanges commerciaux demeurent dynamiques**, l'UE, qui dispose d'importants atouts

¹ Audition du 25 novembre 2025.

– taille de son marché de 450 millions de consommateurs, population qualifiée et environnement juridique solide – ne doit plus subir. Elle peut être la voix d’un modèle alternatif, fondé sur le multilatéralisme et la multiplication des partenariats avec les nombreux pays qui partagent ses aspirations.

A. DEPUIS LA PANDÉMIE DE COVID-19, UNE SUCCESSION DE CRISES D’AMPLEUR MONDIALE...

La pandémie de Covid-19 a constitué un choc systémique d’une ampleur inédite, affectant simultanément l’offre et la demande, les mobilités, la production et les échanges internationaux. Les ruptures de transport, l’instauration de quarantaines et de confinements et l’arrêt brutal de secteurs entiers ont par ailleurs mis en évidence les fragilités de chaînes de valeur fortement mondialisées et l’extrême concentration de certaines productions critiques, notamment celles des principes actifs pharmaceutiques, majoritairement localisés en Asie, ou encore des masques chirurgicaux, dont la fabrication était largement délocalisée.

À la suite de la pandémie, une recomposition du commerce international s’est opérée (voir **infra**), laquelle s’est accélérée au cours des dernières années en lien avec la multiplication de crises de portée mondiale.

Le retour de la guerre sur le continent européen, à la suite de l’attaque de l’Ukraine par la Russie le 24 février 2022, a ainsi constitué un bouleversement majeur pour l’Europe et, au-delà, pour l’économie mondiale, entraînant l’adoption de sanctions d’ampleur inédite contre la Russie, une réorientation significative des échanges, une recomposition des flux d’hydrocarbures et une fragmentation accrue des circuits commerciaux.

Parallèlement, la crise au Moyen-Orient survenue à la suite des attaques terroristes du 7 octobre 2023 visant Israël a introduit de nouvelles sources d’incertitude. À titre d’exemple, à partir d’octobre-novembre 2023, les attaques menées par les Houthis en mer Rouge ont notamment contraint les transporteurs à contourner le canal de Suez qui assure, en temps normal, 12 % du commerce mondial et 30 % du trafic de conteneurs¹.

B. ...QUI ONT CONDUIT À ACCÉLÉRER LE PHÉNOMÈNE DE FRAGMENTATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

1. Un retour du nationalisme économique comme réponse aux risques géopolitiques

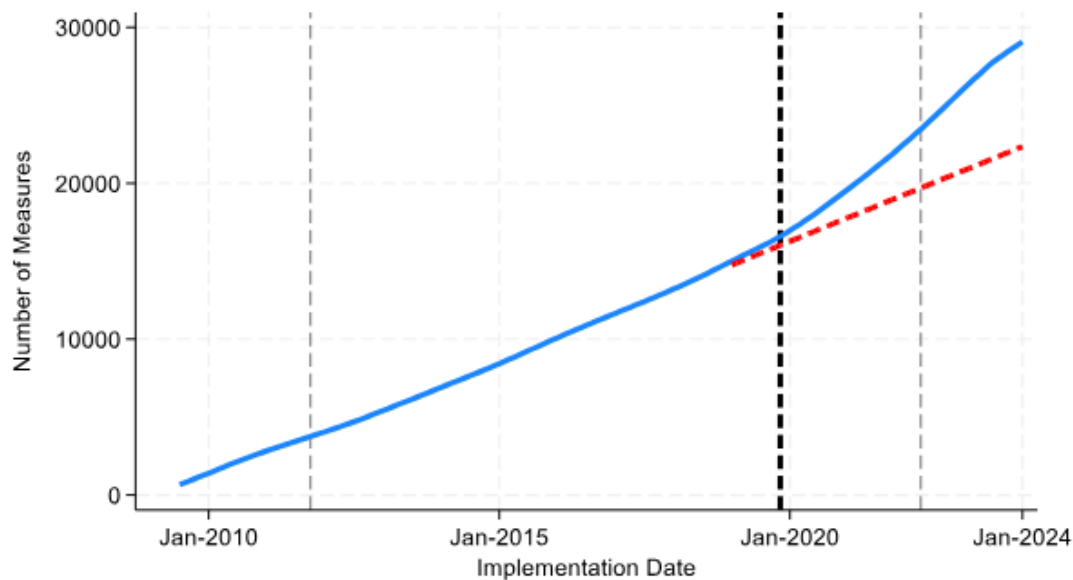
En réaction aux vulnérabilités révélées par la pandémie, de nombreux pays ont cherché à rapatrier certaines productions pour limiter les risques de rupture (*derisking*), marquant un retour du nationalisme économique

¹ Coface, *Un village moins global ? Le commerce à l’ère de la fragmentation géopolitique*, 4 mars 2025.

matérialisé par des politiques de relocalisation (*reshoring*), des renégociations de chaînes de valeur et l'adoption de barrières, tarifaires ou non, pour protéger des secteurs considérés comme stratégiques.

Dans une étude de 2025¹, le Fonds monétaire international (FMI) indique que, depuis 2020, dans un contexte marqué par les chocs liés à la pandémie, les perturbations des chaînes d'approvisionnement et la montée des tensions géopolitiques, **le nombre annuel de nouvelles interventions des États en matière de politique industrielle a presque doublé, sous l'impulsion des États-Unis, de l'Union européenne, de la Chine, du Japon et de la Corée** notamment.

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.*

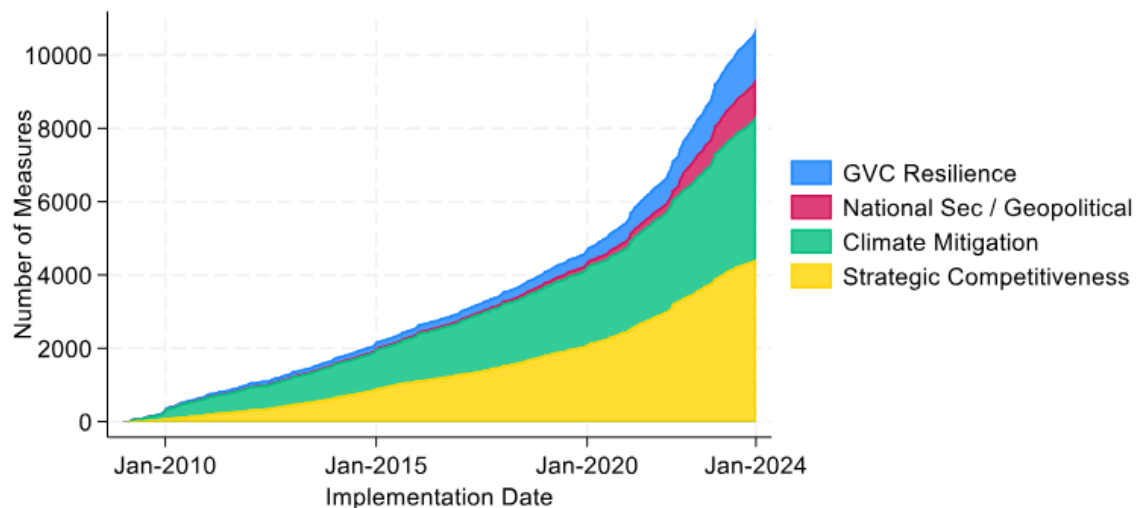
Avant 2020, les politiques industrielles répondaient à une logique relativement classique : les États recouraient à des allégements fiscaux, à des subventions ou à des financements de la recherche afin de renforcer la compétitivité de leur économie. **Les objectifs poursuivis étaient essentiellement économiques : création d'emplois, soutien à l'innovation, accompagnement de la transition écologique.**

Depuis 2020, cette logique s'est profondément transformée. Les motivations économiques ont cédé la place à des préoccupations de

¹ 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).

sécurité : sécurisation des approvisionnements, contrôle des investissements, maîtrise d'opérations stratégiques (voir graphique ci-après). **La politique industrielle est désormais appréhendée par les États avant tout comme un outil de gestion du risque géopolitique.**

Nouvelles politiques industrielles par type de motif



GVC Resilience : résilience des chaînes de valeur globales
National SEC / Geopolitical : sécurité nationale / géopolitique
Climate Mitigation : atténuation du changement climatique
Strategic Competitiveness : compétitivité stratégique

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 évolution se manifeste en premier lieu dans les secteurs situés au carrefour de la technologie et de la sécurité nationale : semi-conducteurs, batteries, minerais critiques, énergies durables.

Dans un rapport récent, l'OCDE¹ souligne que les entreprises ont pris en compte ce nouveau paradigme international en modifiant leurs chaînes d'approvisionnement. Selon l'OCDE, la relocalisation et la diversification des sources ne sont pas tant des « retours en arrière » idéologiques qu'une adaptation pragmatique à un paysage international plus instable.

De même, une enquête du FMI publiée en 2025² révèle que de nombreux groupes ont effectivement lancé ou accéléré des stratégies de réindustrialisation. Ainsi, en 2023, 56 % des grands groupes interrogés déclarent avoir investi dans des opérations de relocalisation (*reshoring*) ou

¹ OCDE (2025), *Sécurité économique dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris.

² FMI, *Global Industrial Policy Shifts and MENA Implications in a fragmented World*, mai 2025.

d'externalisation dans un pays proche (*nearshoring*) au cours de la dernière année, contre 42 % l'année précédente.

Ce phénomène n'est pas limité à quelques secteurs marginaux. L'étude relève que les secteurs stratégiques tels que les batteries pour véhicules électriques, les semi-conducteurs ou les équipements solaires concentrent une part importante des nouvelles capacités industrielles relocalisées.

2. Une fragmentation géopolitique des échanges

Selon le FMI, la guerre en Ukraine peut être considérée comme un « tournant pour la fragmentation économique mondiale »¹.

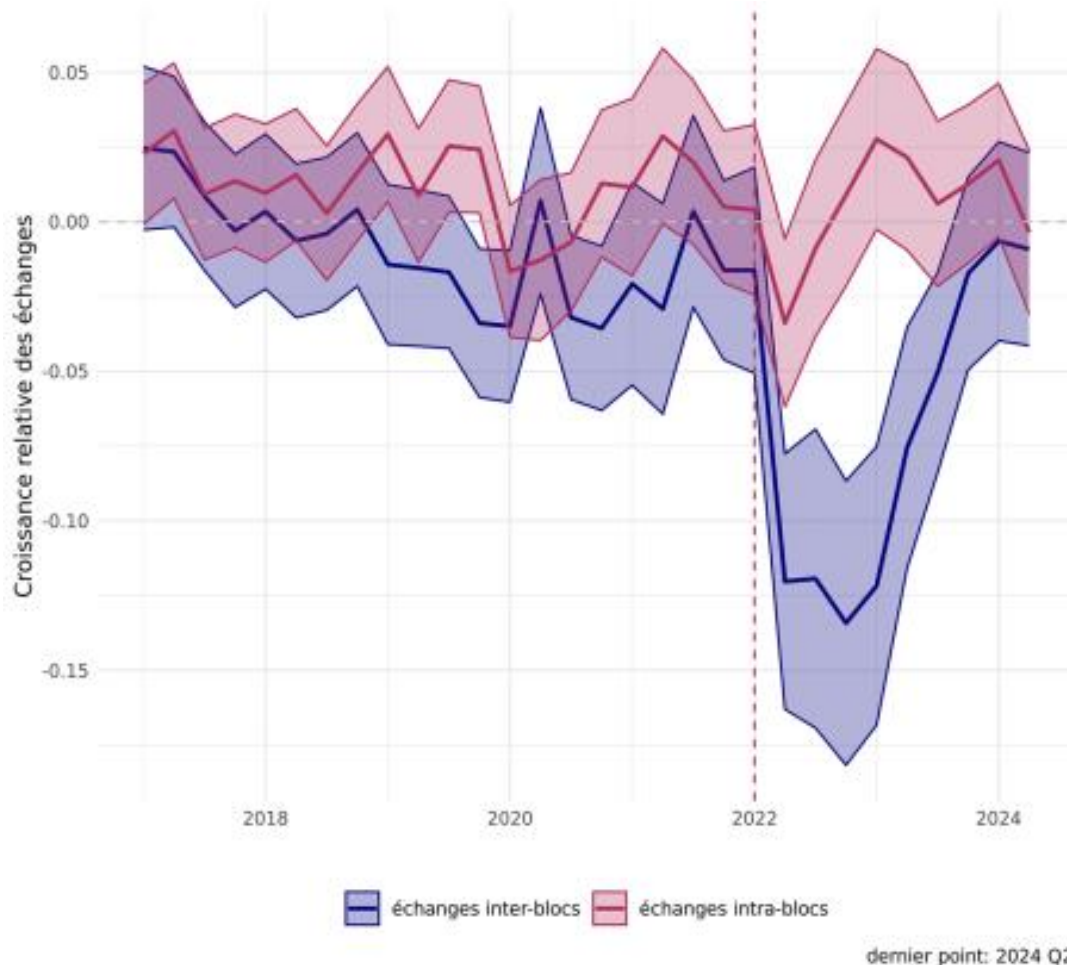
Ainsi, dans une étude de février 2025², la Banque de France souligne que, depuis 2022, les échanges mondiaux se recomposent autour de blocs géopolitiques.

En distinguant **trois blocs de pays**, « Ouest », « Est » et « Neutres », répartis en fonction de « *leur prise de position sur la résolution de l'ONU relative à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et d'autres critères [...] comme le nombre de fois où le pays a reçu des sanctions d'un bloc, l'origine des importations militaires et la participation à l'initiative Nouvelles routes de la Soie de la Chine* », l'analyse de la Banque de France relève qu'au troisième trimestre 2022, une **diminution d'environ 15 %** de la valeur moyenne des échanges avec les **pays non alignés** pouvait être constatée par rapport aux flux des pays neutres, tandis que le commerce « **intra-blocs** » (entre pays « amis ») affichait dans le même temps une **hausse d'environ 5 %** par rapport à ces mêmes flux neutres. Elle en conclut que ce **différentiel de croissance de près de 20 %** a favorisé les échanges au sein des alliances établies au détriment des partenaires non alignés (voir graphique ci-après).

¹ *Navigating Fragmentation, Conflict, and Large Shocks, remarks by Gita Gopinath, IMF First Deputy Managing Director, at the NBU-NBP Annual Research Conference, 21 juin 2024.*

² *Banque de France, Guerre commerciale et fragmentation géopolitique, 14 février 2025.*

Fragmentation du commerce mondial selon les blocs géopolitiques



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

Cette analyse rejoint celle de la direction générale du Trésor qui, dans une récente note¹, relevait que, « *depuis 2010, les pays alliés militairement aux États-Unis ont augmenté leurs importations depuis d'autres pays alliés des États-Unis d'environ 40 %, tandis qu'ils ont diminué de 80 % celles provenant d'alliés militaires de la Russie, relativement aux échanges entre et avec les pays n'appartenant pas à l'un de ces blocs* ».

Les chaînes de valeur sont ainsi progressivement redirigées vers des pays « amis », c'est-à-dire des partenaires jugés fiables politiquement ou stratégiquement et partageant des valeurs similaires². Ce phénomène, qualifié de « **friendshoring** », se traduit par une reconfiguration du commerce international autour d'alliances et de blocs constitués de pays affinitaires.

¹ Direction générale du Trésor, Quelle fragmentation géopolitique des échanges ? Trésor-Eco n° 374, novembre 2025.

² Voir Analyse des évolutions stratégiques du transport maritime mondial, note conjointe Banque de France (Juan Carluccio & Charles Serfaty) et Centre d'études stratégiques de la Marine (Nicolas Mazzucchi), 7 février 2025.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette tendance :

- des éléments objectifs liés à **la mise en œuvre de mesures restreignant le commerce** – sanctions, barrières tarifaires ou non tarifaires – ou encore **la volonté des États de réduire leurs dépendances**, qui conduisent mécaniquement à **une redirection des flux** ;

- des considérations plus subjectives, tenant à la perception selon laquelle les pays « *amis* » offriraient **un cadre réglementaire plus prévisible, plus stable et plus propice au développement des échanges**.

Mais, si la guerre en Ukraine a constitué un accélérateur de la fragmentation du commerce mondial, ses origines sont antérieures et remontent à la guerre commerciale déclenchée en 2018 entre les États-Unis et la Chine (voir *infra*).

C. UNE VOLONTÉ DES BRICS DE PESER DANS UN ORDRE INTERNATIONAL CONSIDÉRÉ COMME DÉSÉQUILIBRÉ AU PROFIT DE L'OCCIDENT

L'acronyme BRIC, créé en 2001 par l'économiste britannique Jim O'Neill pour désigner le potentiel économique du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine, est devenu BRICS en 2011 avec l'adhésion de l'Afrique du Sud, puis BRICS+ en 2024. L'adhésion de nouveaux membres (Iran, Émirats arabes unis, Égypte, Éthiopie, Indonésie) a considérablement renforcé le poids économique et politique du groupe sur la scène internationale, puisqu'il représente désormais 46 % de la population mondiale et 29 % du PIB mondial¹.

Les BRICS, qui se veulent **les porte-paroles du « Sud Global »**, entendent **rompre avec un ordre mondial jugé inégalitaire** en augmentant leur influence tant au niveau économique que politique.

Ainsi, selon Hakim Ben Hammouda², politiquement, ces pays adoptent désormais une stratégie de multi-alignement, rompant avec le non-alignement issu de la conférence de Bandung de 1955. Il s'agit de multiplier les partenariats avec les différents pôles de puissance – États-Unis, Chine, Russie, Europe, pays du Golfe – afin de défendre leurs intérêts, gagner en autonomie et réduire les risques géopolitiques. Cette diplomatie pragmatique, illustrée notamment par l'Inde ou l'Arabie saoudite, repose sur la flexibilité et sur la capacité à exploiter des avantages géostratégiques ou économiques. Économiquement, **le « Sud global » poursuit une stratégie de *derisking*** se traduisant par un renforcement des échanges Sud-Sud, une diversification des partenaires, un essor des accords de libre-échange et un

¹ Iris, *Les BRICS+ : vers une domination sans limites sur les marchés des matières premières ?*, 30 mai 2024.

² Hakim Ben Hammouda, *Multi-alignement et de-risking. Les réponses du Sud global à la fragmentation du monde*, Notes de l'IFRI, octobre 2024.

soutien accru aux secteurs stratégiques. Ces stratégies constituent, en partie, une réponse à la géoéconomie post-Ukraine et au durcissement des politiques industrielles et commerciales occidentales, notamment américaines.

Ainsi, lors de la réunion des ministres du commerce des BRICS en mai 2025, le groupe a adopté une « *Déclaration conjointe en faveur d'un commerce mondial plus juste et inclusif* ». Dans ce document, les ministres des pays membres ont explicitement appelé à une réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin d'adapter le système multilatéral aux réalités actuelles du commerce international et ont réaffirmé leur attachement à un système commercial multilatéral renoué.

Le même communiqué mentionne la finalisation prochaine d'une version révisée de la « *Strategy for BRICS Economic Partnership 2030* », témoignant de l'intention des BRICS de **bâtir une stratégie commune de coopération économique et commerciale entre ses membres, au-delà du simple échange bilatéral ponctuel**.

Plus largement, les BRICS ne se contentent plus de revendiquer une simple place à la table mondiale, mais cherchent à construire des institutions et des partenariats qui donnent un poids concret au « *Sud global* », par exemple via la *New Development Bank* (NDB), institution de financement et de coopération alternative, pensée comme un contrepoids aux institutions historiques (FMI et Banque mondiale) considérées comme dominées par l'Occident.

De même, l'économie des BRICS ne s'appuie plus uniquement sur l'exportation de matières premières ou l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, mais sur la construction d'un système plus autonome, intégrant développement, souveraineté, transformation locale et coopération régionale.

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

Les États ont de plus en plus recours **aux instruments économiques** comme **des leviers de puissance**, que ce soit sous forme de **tarifs douaniers, de sanctions, de restrictions technologiques, de contrôle des investissements** ou de **pressions sur les chaînes d'approvisionnement**. Ce processus, qualifié par Pascal Lamy devant la mission d'« *arsenalisation* » des **politiques commerciales**, transforme le commerce en **un outil géopolitique** et **modifie en profondeur l'équilibre des relations internationales**.

Dans le même ordre d'idée, la revue nationale stratégique de 2025 relève que « *l'utilisation de l'économie comme arme stratégique est de plus en plus assumée depuis 2022. Compte tenu de leur poids dans les échanges internationaux, les évolutions récentes en Chine (Export Control Law) et aux*

États-Unis (Export Administration Regulations – EAR, Foreign Direct Product Rule – FDPR) ont eu un impact systémique ».

Ainsi, et pour paraphraser Clausewitz, la guerre commerciale ne serait finalement que la continuation de la géopolitique par d'autres moyens.

A. UNE RIVALITÉ SINO-AMÉRICAIN DE PLUS EN PLUS STRUCTURANTE AU PLAN ÉCONOMIQUE...

Depuis une quinzaine d'années et les deux mandats de Barack Obama, les États-Unis ont entamé **un pivot stratégique vers l'Indo-Pacifique**, considérant que **l'ascension de la Chine** représente la principale menace à leur *leadership* économique, technologique et militaire. La doctrine américaine a progressivement évolué, passant d'une logique d'ouverture visant à intégrer la Chine dans l'ordre international libéral, à une politique de confrontation, mêlant mesures protectionnistes, restrictions technologiques et renforcement des alliances régionales.

Le tournant de 2018, marqué par l'instauration de droits de douane massifs sur les importations chinoises (voir *infra*), a ouvert une nouvelle ère. Depuis lors, la rivalité sino-américaine s'est étendue à de nouveaux domaines, notamment les semi-conducteurs, l'intelligence artificielle, les infrastructures numériques, la robotique ou bien encore l'aéronautique. Les mesures de contrôle des exportations imposées par Washington, en particulier celles visant l'accès de la Chine aux technologies avancées, illustrent cette stratégie d'entrave menée par les États-Unis.

Washington cherche en outre à **renforcer ses accords régionaux**, tels que **l'accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM-USMCA) en Amérique du Nord**, à développer **des partenariats technologiques** (comme le Chip 4¹) et à **promouvoir le *friendshoring*** afin de réduire la dépendance des États-Unis à l'égard de la Chine.

De son côté, **la Chine a renforcé ses ambitions industrielles et stratégiques**, en poursuivant la montée en puissance de son initiative « *Made in China 2025* » (voir *infra*), **en consolidant ses chaînes de valeur et en développant de nouvelles alliances**, notamment dans le cadre du **programme des Nouvelles routes de la soie** (*Belt and Road Initiative – BRI*) lancé par le président chinois Xi Jinping en 2013.

¹ Alliance rassemblant les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et Taïwan visant à coordonner les politiques des quatre pays dans le domaine des semi-conducteurs.

Les Nouvelles routes de la soie



Les Nouvelles routes de la soie sont un projet stratégique chinois initié en 2013 et visant à relier économiquement la Chine à l'Europe, en intégrant les espaces d'Asie centrale par un vaste réseau de corridors routiers ferroviaires, et maritimes. Surnommé le « projet du siècle » par Xi Jinping, ce programme vise à créer une nouvelle génération de comptoirs transnationaux. Dans son versant maritime, ce réseau de routes commerciales inclut les espaces africains riverains de l'Océan indien. Depuis, ce projet est devenu central dans la politique chinoise. Il concerne plus de 68 pays regroupant 4,4 milliards d'habitants et représentant près de 40 % du produit intérieur brut (PIB) de la planète. Les banques et institutions financières chinoises, notamment la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII), ont largement été sollicitées pour mettre en place un tel projet.

Les objectifs économiques sont multiples pour la Chine : il s'agit d'accroître ses exportations, d'écouler sa production et de trouver de nouveaux marchés pour ses entreprises de bâtiments et de travaux publics. En effet, la Chine est en surcapacité industrielle. Or l'Asie centrale est un marché en pleine expansion. Autre objectif économique, la création de ces routes répond également à un besoin de diversification et de sécurisation de ses approvisionnements énergétiques (Claverie, 2024). L'Asie centrale représente pour la Chine un intérêt majeur afin de se libérer de sa dépendance énergétique vis-à-vis des pays du Golfe et de la Russie. En solidifiant des accords de coopération avec des pays comme le Sri Lanka, le Bangladesh ou la Birmanie, elle assure en même temps la sécurité de ses nouvelles routes d'approvisionnement.

Politiquement, l'objectif est autant intérieur qu'international. Sur le plan interne, il s'agit pour la Chine d'assurer l'intégrité de son territoire. La province du Xinjiang, très riche en matières premières et au carrefour des routes d'hydrocarbures, est un nœud clé pour le développement de l'influence chinoise dans la région régulièrement en proie à des conflits ethniques. Pékin souhaite que l'aide au développement des pays limitrophes (Afghanistan, Kazakhstan, Tadjikistan,

Kirghizstan) réduise l'instabilité aux frontières et à l'intérieur du pays. L'objectif interne se greffe à un objectif de politique régionale en Asie centrale : étendre l'influence chinoise face à l'acteur historique russe, et s'affirmer comme un acteur stabilisateur des relations internationales. Pour Xavier Aurégan (2025), « *le projet [des Nouvelles routes de la soie] tend à l'affirmation de la puissance chinoise, d'une "Chine-Monde" (Cheng, 2018) ».*

Source : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/routes-de-la-soie>

Cette confrontation systémique entre les deux puissances structure désormais l'ensemble du commerce mondial. Les pays tiers sont poussés à choisir un camp, explicitement ou implicitement, et les chaînes d'approvisionnement se redessinent en fonction de cette rivalité.

B. ... SE MANIFESTANT NOTAMMENT DANS LA COMPÉTITION MONDIALE POUR L'ACCÈS AUX RESSOURCES ET AUX TECHNOLOGIES CRITIQUES

Depuis les années 2010, le commerce mondial est entré dans une phase qualifiée par Arnaud Orain de « **capitalisme de la finitude** »¹, d'inspiration mercantiliste, dans lequel « *on pense que les individus, les firmes et les États ne peuvent pas tous s'enrichir sans gravement gêner les autres. On considère que le monde économique est un monde à somme nulle, où ce n'est pas la concurrence et le libre-échange qui doivent régler l'organisation de l'économie, mais plutôt la coercition, les monopoles et les silos impériaux* »², et caractérisée par la raréfaction des ressources naturelles, énergétiques et technologiques.

La revue nationale stratégique de 2025 relève ainsi que « *l'accès aux terres rares, minerais et métaux critiques fait désormais l'objet d'une compétition ouverte liée à l'industrialisation et la diffusion des technologies avancées, alors que ces ressources sont davantage recherchées notamment pour s'adapter au changement climatique* ».

La notion de « minerais critiques » émerge réellement comme catégorie d'analyse stratégique dans les années 2000, d'abord dans les cercles scientifiques, industriels et gouvernementaux anglo-saxons, mais existe depuis le 19^e siècle. Elle est formalisée notamment avec le rapport du National Research Council américain³, puis consolidée au début des années 2010 par les stratégies du Department of Energy et de la Commission européenne sur les matières premières critiques. Longtemps cantonnée à des rapports techniques et à la planification industrielle, cette notion reste peu visible du grand public

¹ Arnaud Orain, *Le monde confisqué : Essai sur le capitalisme de la finitude (XVI^e - XXI^e siècle)*, 2025.

² <https://www.institutavantgarde.fr/dialogue-avec-arnaud-orain-essai-sur-le-capitalisme-de-la-finitude/>

³ National Research Council, *Minerals, Critical Minerals, and the U.S. Economy*, 2008.

jusqu'à la fin des années 2010. Elle est véritablement popularisée à partir de 2018, notamment en France, par des ouvrages de vulgarisation géopolitique comme *La Guerre des métaux rares* de Guillaume Pitron¹, qui met en récit les dépendances stratégiques, environnementales et géopolitiques liées à la transition numérique et énergétique.

En effet, les terres rares et les minerais critiques sont indispensables pour une transition verte stratégique et réussie.

Or l'extraction, le traitement et la transformation des métaux critiques sont concentrés dans un nombre très limité de pays.

La Chine contrôle ainsi aujourd'hui la quasi-totalité de la chaîne de valeur des terres rares, en particulier le raffinage, ainsi qu'une part substantielle de la production mondiale de métaux essentiels aux batteries et aux technologies vertes.

Par ailleurs, comme le relève un rapport de l'OCDE², les restrictions à l'exportation visant les matières premières critiques se sont intensifiées au cours de la dernière décennie. Selon ce rapport, l'incidence mondiale de ces mesures a été multipliée par plus de cinq entre 2009 et 2020 et près de 10 % de la valeur totale des exportations de matières premières critiques se trouvaient récemment soumises à au moins une restriction. Cette hausse touche particulièrement les matériaux situés en amont des chaînes de valeur, comme les minerais et concentrés, traduisant une volonté croissante de certains pays producteurs de soutenir leurs industries nationales en limitant les exportations de produits bruts.

Dans ce contexte et face à l'instrumentalisation croissante des chaînes d'approvisionnement à des fins géopolitiques, les États-Unis comme l'Europe cherchent activement à réduire cette dépendance à l'égard de la Chine.

L'intensification de la concurrence internationale **pour l'accès aux ressources critiques** s'inscrit dans un cadre plus large **de compétition technologique**.

Les secteurs de pointe tels que les semi-conducteurs, la 5G, l'intelligence artificielle, l'aéronautique, l'énergie propre ou encore la défense nécessitent **des matériaux critiques** comme les terres rares, le gallium, le germanium, le lithium, des métaux pour batteries, des aimants de hautes performances, etc. La pénurie ou l'imprévisibilité des approvisionnements devient donc **un risque stratégique**, non seulement **économique**, mais aussi **sécuritaire**.

Dans ce contexte, les États adoptent **des politiques industrielles** souvent combinées à **des mesures protectionnistes**, des restrictions à

¹ Guillaume Pitron, *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, janvier 2018.

² OCDE, *Raw materials critical for the green transition production, international trade and export restrictions*, OECD Trade policy paper n° 269, avril 2023.

l'investissement étranger, des subventions massives à l'image du *Chips Act*¹ américain ou du plan européen sur les semi-conducteurs.

Au cours des dernières années, avec une accélération récemment, des restrictions ont par ailleurs été mises en place par les États-Unis puis par la Chine pour limiter les transferts de technologie sensible (AI diffusion rule² par exemple). Ces mesures ont, en outre, souvent une portée extraterritoriale et s'appliquent directement aux exportations d'entreprises européennes, dans le domaine des semi-conducteurs par exemple.

III. L'OMC CONTOURNÉE DE TOUTE PART, VERS UN ORDRE COMMERCIAL « PLURILATÉRAL » ?

Comme son volet **politique** représenté **par l'Organisation des Nations unies (ONU)**, dans le domaine économique, le multilatéralisme s'est développé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale avec la création d'instruments puis d'institutions dédiées : accords de Bretton Woods en 1944, signature de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947, puis création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995.

Le multilatéralisme économique a culminé en 2001 avec l'entrée de la Chine dans l'OMC. Cette adhésion s'est toutefois faite sans que certaines difficultés majeures, telles que le traitement des subventions et les pratiques industrielles étatiques, n'aient été résolues au préalable.

La crise financière de 2008-2009 a marqué un tournant, remettant en question l'idée d'une mondialisation linéaire et « *heureuse* », pour reprendre l'expression d'Alain Minc³.

La remise en cause du multilatéralisme, à laquelle la nouvelle présidence Trump a donné un puissant coup d'accélérateur, se traduit, dans le domaine économique, par la marginalisation d'une OMC **déjà affaiblie**.

Conçue pour **encadrer les échanges et arbitrer les différends**, l'organisation se trouve aujourd'hui **marginalisée par des pratiques de contournement, l'essor de mécanismes bilatéraux ou plurilatéraux et la paralysie de son organe d'appel**, notamment en raison du refus des États-Unis de nommer de nouveaux juges.

¹ Le CHIPS and Science Act, adopté le 9 août 2022, met en place un programme d'environ 280 Md\$ destiné à renforcer la recherche et la production de semi-conducteurs aux États-Unis. Plus précisément, la loi prévoit 54,2 Md\$ de subventions pour soutenir l'industrie des puces électroniques, auxquels s'ajoute un crédit d'impôt de 24 Md\$ pour les entreprises du secteur. Elle alloue également 170 Md\$ à l'innovation scientifique, dont 85 Md\$ destinés aux organismes publics de recherche américains tels que la NASA.

² Mis en place en janvier 2025, le AI diffusion rule imposait une série de restrictions aux exportations de puces d'IA depuis les États-Unis. Ce dispositif a été abrogé le 12 mai 2025 au profit d'autres mécanismes de restriction visant notamment la Chine.

³ Alain Minc, *La mondialisation heureuse*, 1998.

A. UNE OMC DE PLUS EN PLUS MARGINALISÉE

1. Une OMC affaiblie par l'échec du cycle de Doha

Lancé en novembre 2001 par l'OMC, **le cycle de Doha** visait à **réformer en profondeur le système commercial international**, avec un programme de travail comprenant 21 questions portant sur **l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle et l'accès aux marchés** notamment.

Pourtant, les divergences entre pays se sont rapidement révélées insurmontables. Les pays développés et les pays en développement ne sont pas parvenus à trouver un terrain d'entente sur les questions agricoles, notamment sur les subventions massives des États développés ni sur l'accès aux marchés industriels¹.

Dès 2004, **la moitié des objectifs initiaux**, en particulier les dossiers relevant des sujets « de Singapour » concernant **la concurrence, les investissements étrangers et les marchés publics**, ont été abandonnés².

Au total, comme le relève l'économiste Antoine Bouët³ entendu par la mission, entre 1996 et 2022, **les douze sommets ministériels de l'OMC ont donné lieu à peu de résultats** : « *l'accord sur la facilitation du commerce à Bali en 2013, qui a permis une amélioration des procédures douanières dans le monde ; l'accord sur l'élimination des subventions à l'exportation dans l'agriculture à Nairobi en 2015 ; l'accord sur la pêche à Genève en 2022, qui interdit les subventions aux vaisseaux opérant une pêche illicite, non notifiée ou non réglementée, et celles contribuant à la pêche de stocks "surexploités"* » et la XIII^e conférence ministérielle qui s'est tenue à Abou Dabi en février 2024 « *s'est conclue sur un maigre bilan, à l'image des douze précédents* »⁴.

Le blocage des négociations a reflété des désaccords structurels profonds : l'incapacité du système multilatéral à concilier les intérêts des grandes économies et ceux des pays en développement, ainsi que la contestation croissante de la mondialisation libérale.

2. Un organe de règlement des différends paralysé par l'absence de nomination de juges par les États-Unis

Parallèlement, l'OMC connaît **une crise d'ordre institutionnel, qui affaiblit sa capacité à faire respecter ses propres règles.**

¹ https://www.lexpress.fr/economie/l-echec-des-negociations-de-doha-en-trois-questions_1443478.html?utm_source?cmp_redirect=true.

² Lionel Fontagné et Sébastien Jean, *L'OMC en quête d'un avenir*, La lettre du CEPPI n° 337, 28 novembre 2013.

³ <https://www.cepii.fr/blog/fr/post.asp?IDcommuniqu=1022>.

⁴ Antoine Bouët, Leysa Maty Sall et Jeanne Métivier, *Le système commercial multilatéral sur le fil du rasoir*, in *L'économie mondiale 2025*, CEPPI, 2024, op. cit.

En 2016, les États-Unis ont ainsi décidé de s'opposer au renouvellement des membres de l'organe d'appel de l'Organe de règlement des différends (ORD), officiellement pour des raisons de procédure, les délais étant considérés comme trop longs, et de droit, les États-Unis estimant que l'ORD sortirait de ses prérogatives en ne se contentant pas d'interpréter les règles internationales, mais en créant du droit¹.

Ce blocage compromet le fonctionnement d'ensemble du mécanisme de règlement des différends. Ainsi, depuis décembre 2019, l'organe d'appel ne dispose en effet plus d'un nombre suffisant de membres pour pouvoir se prononcer, entraînant *de facto* sa mise à l'arrêt.

Sans cet instrument, présenté par Pascal Lamy, lors du 14^e anniversaire de l'OMC, comme le « *joyau de la couronne* », l'organisation se trouve profondément fragilisée dans l'exercice de sa mission de régulation du commerce international.

L'organe de règlement des différends (ORD)

L'ORD a été créé en même temps que l'OMC, en 1995. Cet organe permet à n'importe quel pays membre de l'OMC de porter plainte contre un autre qui aurait enfreint les règles multilatérales du commerce. Une fois la plainte portée devant l'OMC, les parties au litige ont 60 jours pour négocier un accord entre eux.

Si cette phase de concertation n'aboutit pas, le plaignant peut demander à l'OMC de réunir un panel qui fournit des conclusions juridiques. Les parties au litige peuvent toutes les deux faire appel à la suite de ces premières recommandations. Si tel est le cas, l'organe d'appel peut confirmer, modifier ou aller à l'encontre des premières recommandations. S'il est donné raison au plaignant, le défendeur doit alors mettre en conformité la ou les mesures concernée(s). Si ce dernier refuse, le plaignant peut être autorisé à mettre en place des mesures de représailles contre le défendeur.

L'ORD a joué un rôle déterminant dans la résolution de litiges commerciaux. Depuis 1995, 621 demandes de consultation ont été émises et ont impliqué globalement 53 pays comme plaignants et 55 comme défendeurs. En éliminant les renouvellements de requête et en tenant compte des cas avec plusieurs plaignants, il y a eu, depuis 1995, 616 cas de plainte d'un pays contre un autre.

Pays développés et pays en développement ont eu recours à l'ORD pour résoudre leurs différends et des pays à revenu intermédiaire ont porté plainte contre des pays plus riches. Les litiges ont couvert une grande variété de sujets : mesures anti-dumping, subventions, accords sur l'agriculture, obstacles techniques au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires...

Dans un cas sur six environ (108 sur 616), les différends ont été résolus par voie de consultation, avant qu'un panel soit réuni ou ait produit un rapport. Parmi les procédures qui ont eu recours à un panel et qui ont fait l'objet de prises de décision (295 sur 616), les issues les plus fréquentes ont été une solution coopérative (solution mutuellement négociée ou mise en œuvre de la recommandation du panel) et on note seulement vingt cas d'autorisation d'application de mesures de représailles.

Source : <https://www.cepii.fr/blog/fr/post.asp ? IDcommuniqu=1022>

¹ <https://www.vie-publique.fr/fiches/269895-quest-ce-que-lorgane-de-reglement-des-differends-de-lomc>.

3. Un contournement des règles par les deux grandes puissances économiques

La marginalisation de l'OMC et, plus généralement, **du multilatéralisme commercial** est renforcée par **l'évolution de la politique commerciale américaine** depuis une dizaine d'années **et le contournement par la Chine des règles de l'OMC**.

Dans une publication de 2024, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)¹ rappelle que les droits de douane imposés par l'administration Trump 1 en 2018 à près de la moitié des importations en provenance de Chine ont été maintenus sous la présidence Biden puis renforcés en mai 2024. Washington affirmait que ces mesures répondaient à des pratiques commerciales déloyales, notamment des subventions non déclarées. Par ailleurs, les États-Unis ont, dès 2018, justifié une partie de ces droits de douane par des considérations de « *sécurité nationale* ». Si l'OMC a considéré que l'usage de cet argument était abusif dans ce contexte, les États-Unis ont refusé de modifier leur politique, pour des questions de souveraineté.

Par ailleurs, l'adoption en août 2022 de la loi américaine dite *Inflation Reduction Act* (IRA) a également soulevé des interrogations quant à sa compatibilité avec les règles de l'OMC. Conçue pour encourager la production et l'usage d'énergies propres aux États-Unis (véhicules électriques, production d'électricité décarbonée, etc), elle reposait largement sur des incitations fiscales, qui pouvaient être contraires à la clause de traitement national (article III du GATT, aux termes duquel les produits importés et les produits de fabrication locale doivent être traités de manière égale, du moins une fois que le produit importé a été admis sur le marché). En effet, **les avantages fiscaux** étaient conditionnés à **des critères de contenu local** (assemblage sur le sol américain, pourcentage minimal de composants provenant des États-Unis ou d'Amérique du Nord) **ce qui exclut de facto les produits importés, y compris s'ils ont satisfait aux formalités douanières**.

La multiplication des accords bilatéraux par l'administration Trump 2 depuis le *Liberation Day* (voir infra) constitue en outre autant **d'infractions aux règles de l'OMC**. Comme le relève la direction générale du Trésor², les droits « réciproques » prévus par ces accords, en appliquant à chaque partenaire commercial des États-Unis un droit différent, entre en contradiction avec le principe de la Nation la Plus Favorisée consacré à l'article I du GATT, qui implique que tout avantage consenti à une partie sera immédiatement et inconditionnellement consenti à l'ensemble des parties, et contrevient aussi à la notion de réciprocité des concessions.

¹ Antoine Bouët, Leysa Maty Sall et Jeanne Métivier, *Le système commercial multilatéral sur le fil du rasoir*, in *L'économie mondiale 2025*, CEPII, 2024.

² Direction générale du Trésor, *Brèves de l'OMC N° 1 Janvier-Février 2025* : « Que signifie vraiment la réciprocité en matière de politique commerciale ? ».

Au total, comme le souligne Sébastien Jean¹ et comme il l'a rappelé devant la mission, avec la politique commerciale conduite par l'administration Trump, qui s'articule « autour de **la violation des règles les plus fondamentales des accords multilatéraux** » et notamment « **le traitement de leurs partenaires au cas par cas** », lequel « est **l'exact contraire de la clause de la nation la plus favorisée**, l'article 1^{er} du GATT et « *le relèvement unilatéral des droits de douane* » qui « *enfreint aussi les engagements de plafonnement pris au titre de l'article 2* », les États-Unis ont *de facto* quitté l'OMC.

De son côté, si la Chine affecte un respect formel des règles de l'OMC, elle y contrevient, en pratique, depuis son adhésion. Ainsi, comme le relève le CEPII², depuis l'entrée de la République populaire de Chine à l'OMC, et plus encore depuis le lancement de son plan « *Made in China* » en 2015, Pékin a mis en œuvre de nombreuses aides à son secteur industriel (construction navale, sidérurgie, panneaux solaires, batteries lithium, véhicules électriques, etc), sans procéder à une notification systématique auprès de l'Organisation, en contradiction avec les stipulations de l'article X du GATT.

Ces aides empruntent les circuits propres à son modèle de capitalisme d'État décrits dans le détail *infra*, en particulier par le biais d'entreprises publiques qui soutiennent les entreprises privées, ce qui permet de contourner la définition de subvention retenue par l'OMC, laquelle vise une aide financière directe d'un gouvernement, mais ne couvre pas les transferts indirects transitant par des entreprises publiques.

Par ailleurs, comme le relève Sébastien Jean³, la Chine « *multiplie les pratiques coercitives, instrumentalisant l'accès à son marché (et de plus en plus ses produits d'exportation sensibles, comme les terres rares ou certains minerais raffinés) à des fins politiques – comme elle l'a fait récemment à l'encontre de la Lituanie ou de l'Australie –, sans même parler de son utilisation d'enquêtes antidumping comme outil de négociation commerciale (par exemple, l'an dernier contre les eaux-de-vie européennes)* ».

B. VERS UN ORDRE « PLURILATÉRAL » ?

Comme le relève le CEPII⁴, face à l'essoufflement des négociations multilatérales, de nouveaux cadres plurilatéraux ont vu le jour. Ces négociations, réunissant un groupe limité de pays partageant des intérêts communs, visent à aboutir à des accords sectoriels ou thématiques,

¹ Sébastien Jean, *De facto, les États-Unis ont quitté l'OMC*, Les Échos, 19 février 2025.

² Antoine Bouët, Leysa Maty Sall et Jeanne Métivier, *Le système commercial multilatéral sur le fil du rasoir*, in *L'économie mondiale 2025*, CEPII, 2024, op. cit.

³ Sébastien Jean, « *La Chine et les États-Unis mettent en péril le multilatéralisme commercial* », La Croix, 28 février 2025.

⁴ Antoine Bouët, Leysa Maty Sall et Jeanne Métivier, *Le système commercial multilatéral sur le fil du rasoir*, in *L'économie mondiale 2025*, CEPII, 2024, op. cit.

initialement à un sous-ensemble de membres de l'OMC, mais ouverts à d'autres États volontaires.

Pour autant, **ces différentes formes de « plurilatéralisme » ne font pas l'unanimité** et soulèvent des questions à la fois juridiques et économiques.

Plusieurs membres de l'OMC, en particulier l'Afrique du Sud et l'Inde, expriment de fortes réserves quant au développement d'initiatives plurilatérales. Pour ces pays, ces démarches s'écartent des principes constitutifs du système commercial multilatéral, en particulier du principe de la prise de décision par consensus, consacré à l'article IX : 1 des Accords de Marrakech.

Par ailleurs, **une « OMC-1 », c'est-à-dire sans les États-Unis, comme cela peut parfois être envisagé, reviendrait à donner un rôle prépondérant à la Chine, unique superpuissance économique qui y participerait**, alors même que celle-ci contrevient aux règles de l'OMC et que sa politique commerciale mercantiliste constitue un défi majeur pour le commerce mondial.

Ce contexte géoéconomique marqué par le recul du droit et le retour aux logiques de puissance constitue la toile de fond de la guerre commerciale lancée par l'administration Trump au premier semestre 2025, guerre commerciale qui n'a nullement épargné les alliés de l'Amérique, contraignant en particulier les Européens à devoir négocier sous la menace de droits de douane prohibitifs avec un pays essentiel pour l'économie de l'Union européenne.

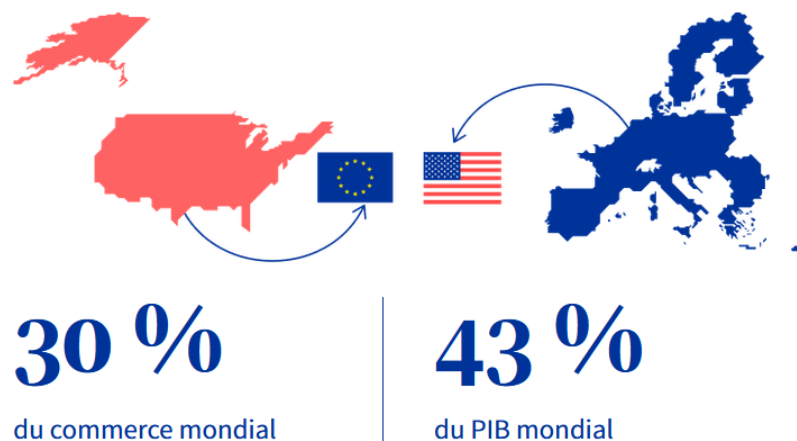
DEUXIÈME PARTIE DES RELATIONS COMMERCIALES TRANSATLANTIQUES PROFONDÉMENT DÉSTABILISÉES PAR L'ADMINISTRATION TRUMP

I. LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE L'UE ET LES USA SONT STRUCTURANTES POUR LES DEUX ZONES

A. UN COMMERCE BILATÉRAL ÉQUILIBRÉ, DES STOCKS D'INVESTISSEMENTS RÉCIPROQUES CONSIDÉRABLES

En dépit de la **montée en puissance des grands pays émergents**, et en particulier de la Chine, **l'Union européenne et les États-Unis** représentent toujours, en 2024, **près de 43 % du PIB mondial** et **30 % du commerce mondial de biens et de services**.

Le poids économique combiné de l'Union européenne et des États-Unis demeure considérable

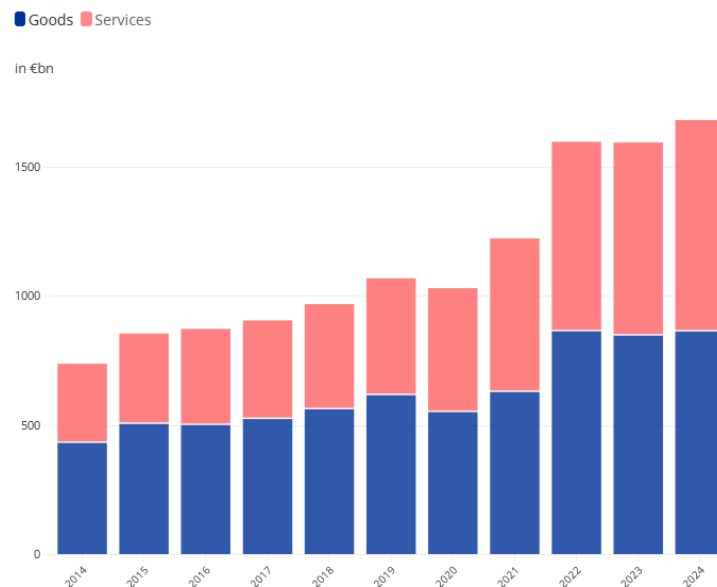


Source : Conseil de l'Union européenne

Fortes de **ce poids économique conjoint considérable**, les relations bilatérales entre l'Union européenne et les États-Unis restent **les plus importantes au monde** en matière **de commerce et d'investissements réciproques**.

Ces deux zones, unies depuis plusieurs siècles par des liens humains, culturels et politiques profonds, représentent en effet **de riches marchés** comptant, pour la première, **450 millions** et, pour la seconde, **335 millions de consommateurs**. Leurs échanges de biens et services ont fait preuve **d'un grand dynamisme** au cours des dix dernières années, puisqu'ils ont **doublé**, approchant les **1 700 milliards d'euros** en 2024. Ce sont ainsi **plus de 4,2 Md€ de biens et de services** qui sont échangés entre les deux zones 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 représentent **le premier client de l'UE**, puisqu'elle y expédie **20,6 % de ses exportations**. Les États-Unis sont pour leur part le deuxième fournisseur de l'UE, avec **13,7 % de ses importations** (contre **21,3 %** des importations européennes provenant **de Chine**).

En 2024, les échanges de biens et de services entre l'UE et les États-Unis étaient **globalement équilibrés** puisque **l'excédent commercial** de l'UE avec les États-Unis représentait **seulement 49 Md€**, soit **moins de 3 % du total de leurs échanges**.

Ces relations commerciales très denses s'appuient également sur des investissements mutuels considérables ; ainsi, en 2022, les entreprises européennes et américaines possédaient **5 300 Md€ de stocks d'investissements directs étrangers (IDE)** sur leurs marchés respectifs, soit **plus que la somme des économies française et italienne**.

Près d'un tiers des IDE de l'UE se trouvent aux États-Unis ou proviennent des États-Unis. Le montant total **des investissements réalisés par les États-Unis dans l'UE** est **quatre fois supérieur à celui des investissements qu'ils réalisent dans la région Asie-Pacifique**. Le montant des IDE de l'UE aux États-Unis représente environ **dix fois celui de ses investissements en Inde et en Chine réunis**.

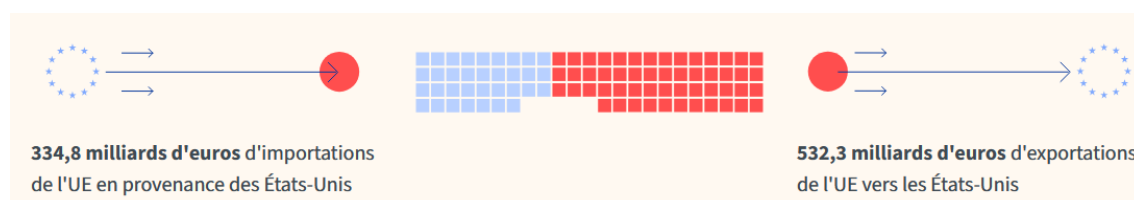
Il convient enfin de rappeler que le commerce et les investissements bilatéraux représentent **des millions d'emplois** sur les territoires respectifs de l'UE et des États-Unis. Les exportations américaines de biens et de services vers l'UE sont ainsi à l'origine de **2,3 millions d'emplois aux États-Unis** et les investissements des entreprises européennes aux États-Unis emploient quelque **3,4 millions d'Américains**.

B. UN EXCÉDENT EUROPÉEN EN MATIÈRE DE BIENS, MAIS UN DÉFICIT IMPORTANT SUR LES SERVICES, EN PARTICULIER NUMÉRIQUES

1. Dans le domaine des échanges de biens, l'UE a enregistré en 2024 un excédent de 198 Md€ vis-à-vis des États-Unis

En 2024, les échanges de biens entre l'UE et les États-Unis, qui sont chacun **le premier partenaire commercial l'un de l'autre**, se sont élevés à **867 Md€**, un chiffre qui a **quasiment doublé au cours des dix dernières années**, pour un **excédent européen de 198 Md€**.

Échanges commerciaux de biens entre l'Union européenne et les États-Unis en 2024



Source : Conseil de l'Union européenne

La majorité des exportations de l'UE vers les États-Unis concernaient en 2024 **les machines et les transports (207 Md€)** ainsi que **les produits chimiques¹ (170 Md€)**. La majorité des importations de l'UE depuis les États-Unis relevaient également du secteur **des machines et des transports (106 Md€)**, mais également de celui **des combustibles et de l'extraction minière (84 Md€)**.

Les produits agricoles ont, pour leur part, représenté **31 Md€ d'exportations** vers les États-Unis et **12 Md€ d'importations** depuis les États-Unis pour l'Union européenne.

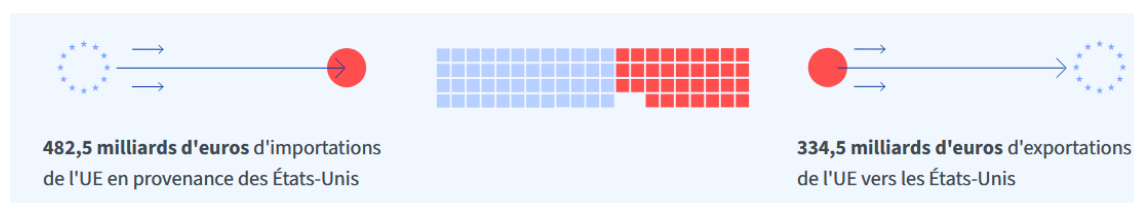
Entre 2019 et 2024, **l'excédent commercial de l'UE vis-à-vis des États-Unis a connu une hausse de près d'un tiers (+ 48 Md€)**. L'augmentation des excédents de l'UE sur les **produits pharmaceutiques (+ 42 Md€)**, les **machines industrielles et agricoles (+ 18 Md€)**, l'**automobile (+ 12 Md€)** et le **matériel électrique (+ 9 Md€)** est ainsi parvenue à **plus que compenser la nette hausse de la facture énergétique européenne**. Celle-ci s'est en effet détériorée de **52 Md€ entre 2019 et 2024**, l'UE ayant significativement augmenté ses importations de **pétrole et de gaz américains** pour compenser la diminution des approvisionnements originaires de Russie.

¹ À eux seuls, les produits pharmaceutiques sont les produits aujourd'hui les plus exportés depuis l'Europe vers les États-Unis, pour près de 120 milliards d'euros en 2024 (22,5 % du total des biens exportés), selon Eurostat.

2. Les échanges de services affichent une nette domination américaine, en particulier dans le domaine du numérique

En 2024, le total des échanges de services entre l'UE et les États-Unis s'est élevé à **817 Md€**, l'UE enregistrant **un déficit important**, avoisinant **148 Md€**.

De fait, l'UE a **exporté 334 Md€ de services** vers les États-Unis en 2024, tandis qu'elle a **importé 482,5 Md€** depuis les États-Unis.



Les principaux services exportés par l'UE aux États-Unis concernent **les services professionnels, scientifiques et techniques, les services de télécommunications, d'informatique et d'information** et **les services de transports**.

De leur côté, les principaux services importés par l'UE depuis les États-Unis concernent **pour plus d'un tiers la rémunération pour usage de la propriété intellectuelle** (toutes les filiales européennes des entreprises américaines paient à leur maison mère un droit d'utilisation des marques américaines, qu'il s'agisse par exemple de Disney, Coca-Cola ou de Nike), **les services professionnels, scientifiques et techniques** (comme par exemple l'activité des cabinets de conseil américains) et **les services de télécommunications, d'informatique et d'information** (ce qui inclut les services numériques des GAFAM¹, les grandes entreprises de la Tech américaine), domaine dans lequel **les entreprises américaines dominent quasiment sans partage le marché européen**.

C. LA FRANCE APPARAÎT MOINS EXPOSÉE QUE CERTAINS DE SES PARTENAIRES AU MARCHÉ AMÉRICAIN

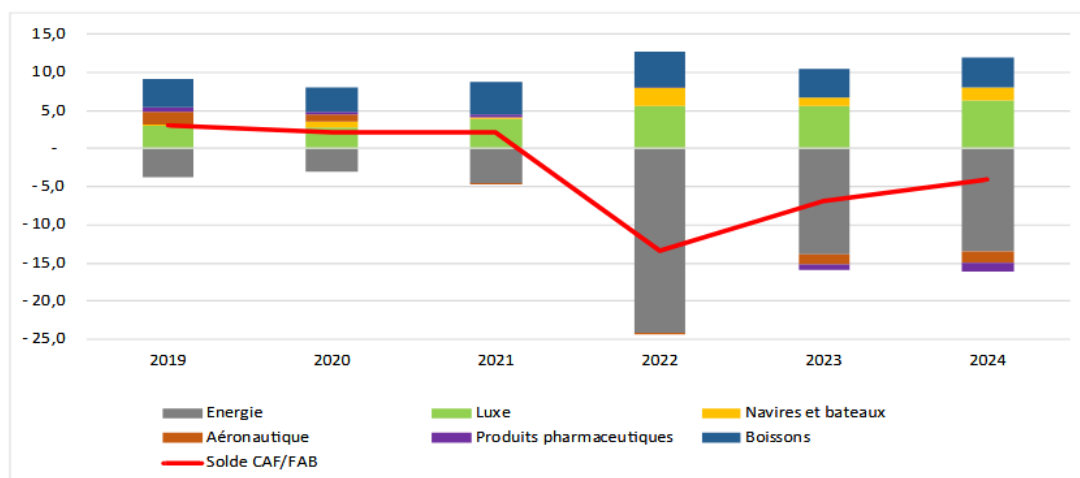
1. La France présente un profil d'exportations spécifique dominé par l'aéronautique, le luxe et les vins et spiritueux

En 2024, contrairement à l'Union européenne prise dans son ensemble, la France enregistrait **un déficit commercial sur les biens de 4,2 Md€** vis-à-vis des États-Unis.

¹ Acronyme rassemblant Google (Alphabet), Apple, Facebook (Meta), Amazon et Microsoft.

Alors que le solde de la France avec les États-Unis était **excédentaire entre 2018 et 2021**, il est en effet devenu **déficitaire depuis 2022¹**, principalement en raison de la **décision d'importer massivement du gaz naturel liquéfié (GNL) américain** pour réduire la dépendance française aux hydrocarbures russes, le GNL américain étant par ailleurs **nettement plus cher que le gaz russe**. Dans le même temps, les soldes commerciaux sont également **devenus déficitaires dans les secteurs de l'aéronautique et des produits pharmaceutiques**.

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

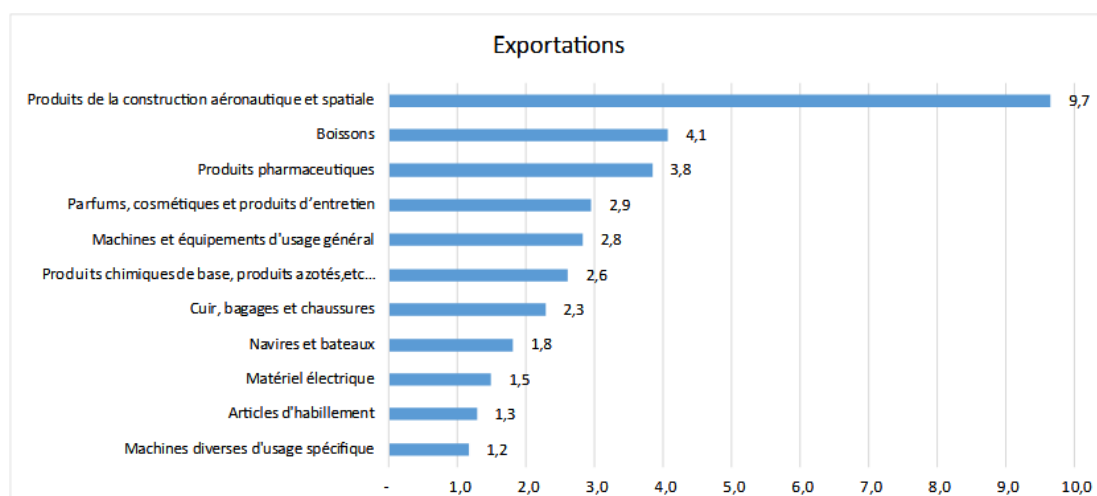


Source : DGDDI/DSECE

En 2024, la France a **exporté 48,5 Md€ de biens** vers les États-Unis, soit **8,3 % de ses exportations totales**, ce qui fait de ce pays **son deuxième client**, derrière l'Allemagne (78,0 Md€, soit 13,3 % de ses exportations totales), mais presque à égalité avec l'Italie (8,2 % du total). De son côté, la France est **le quinzième fournisseur des États-Unis** avec **1,8 % du total des importations américaines**, loin derrière le Mexique (15,5 %), la Chine (13,4 %) et le Canada (12,6 %).

¹ Le déficit commercial de la France vis-à-vis des États-Unis a atteint cette année-là 13 milliards d'euros, les États-Unis ayant fourni la moitié des importations françaises en valeur de GNL. La part des importations de GNL en provenance des États-Unis représente désormais un tiers du GNL importé par la France.

Principaux produits exportés par la France vers les États-Unis en 2024 (en milliards d'euros)



Source : DGDDI/DSECE

Les produits exportés par la France vers les États-Unis sont **relativement diversifiés**, puisque **les trois premières catégories de biens** ne représentent **qu'un peu plus du tiers du total exporté**.

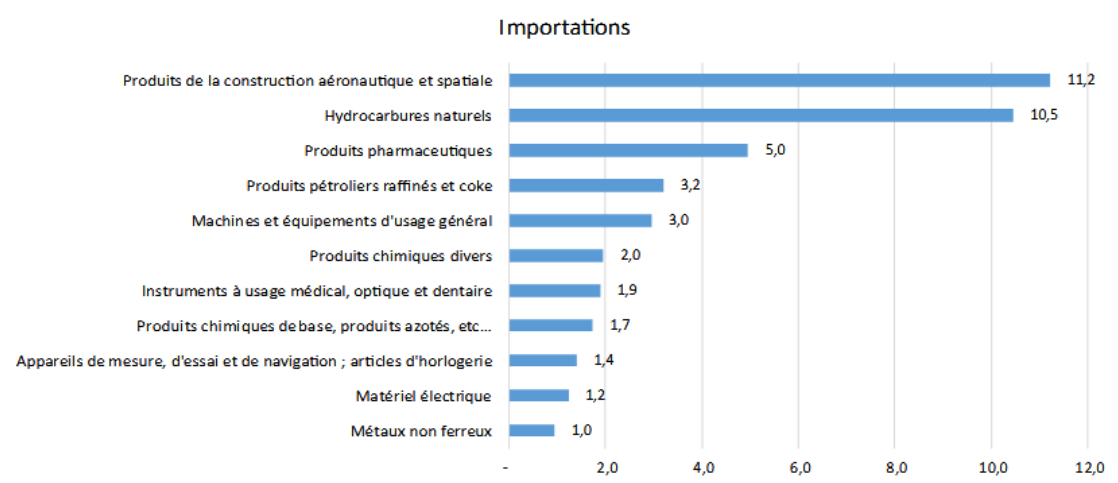
Les **produits de la construction aéronautique et spatiale** sont les **principales exportations françaises vers les États-Unis**, pour un montant de **9,7 Md€** en 2024. Il s'agit principalement de turboréacteurs, d'avions et de parties d'avions et de turboréacteurs.

Figurent en deuxième position, pour un montant de **4,1 Md€**, les **boissons**, au sein desquelles prédominent **les cognacs, vins et champagnes**.

Viennent ensuite **les produits pharmaceutiques**, principalement constitués **de médicaments** avec **3,8 Md€ d'exportations**, puis **les produits du secteur du luxe** tels que les parfums et cosmétiques, le cuir, les bagages et les chaussures ou bien encore les articles d'habillement.

En 2024, **les importations de la France originaires des États-Unis** ont représenté pour leur part **52,7 Md€**, ce qui fait de ce pays **le troisième fournisseur de la France**, derrière la Chine (71,5 Md€) et l'Allemagne (86,4 Md€).

Principaux produits importés par la France originaires des États-Unis en 2024 (en milliards d'euros)



Source : DGDDI/DSECE

Les premiers produits importés par la France des États-Unis sont, pour **10,5 Md€ les hydrocarbures naturels** (pétrole brut, gaz naturel liquéfié) et **les produits pétroliers raffinés et coke pour 3,2 Md€**. Représentant plus d'un quart du total importé en valeur, ces importations de produits énergétiques ont significativement augmenté par rapport à la période précédant la guerre en Ukraine (9 % en moyenne entre 2015 et 2022), en raison de la décision de cesser les approvisionnements auprès de la Russie.

Suivent ensuite, pour **11,2 Md€, les produits de la construction aéronautique et spatiale**, très majoritairement constitués de turboréacteurs et de parties d'avions et de turboréacteurs. Tout comme les chiffres des exportations de la France vers les États-Unis, ces données montrent **l'imbrication très forte des industries aéronautiques et spatiales entre les deux rives de l'Atlantique**.

Les produits pharmaceutiques, principalement **des médicaments et des produits immunologiques**, représentent pour leur part un dixième des importations françaises.

La France est ainsi **le onzième client des États-Unis**, avec 2,1 % de leurs exportations, loin derrière le Canada (16,9 % des exportations américaines), le Mexique (16,2 % des exportations américaines) et la Chine (7 % des exportations américaines).

2. L'Allemagne, l'Italie et l'Irlande, des États membres beaucoup plus exposés que la France au marché américain

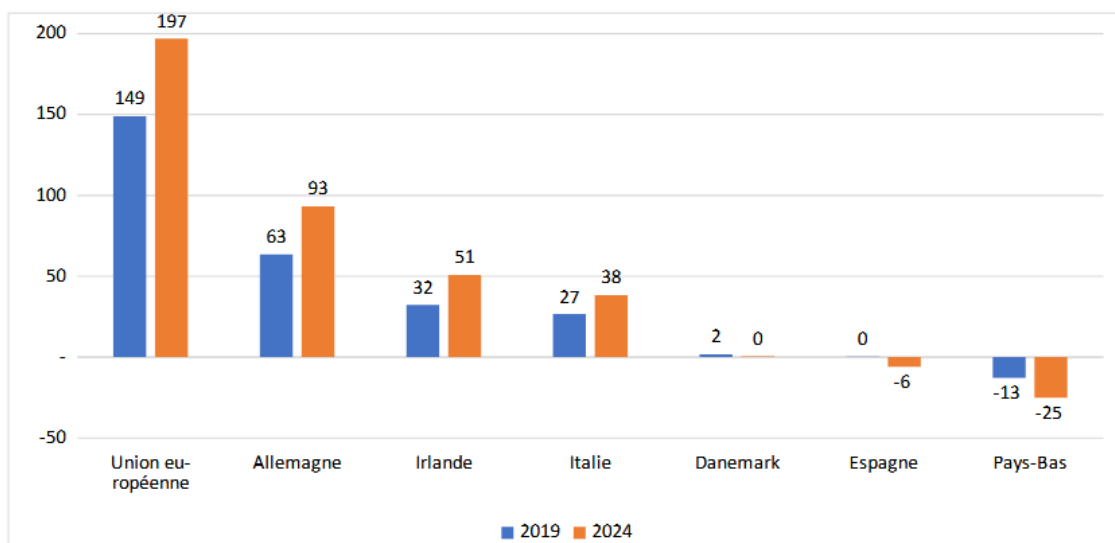
Comme rappelé *supra*, **le solde de l'UE avec les États-Unis** dans le domaine du commerce de biens se révèle **nettement excédentaire**, de près de **198 Md€ en 2024**.

Cet excédent repose pour **près de la moitié sur l'Allemagne** (exportations vers les États-Unis de **161 Md€** de biens pour un **solde positif de 93 Md€**), qui dispose de **fortes positions sur le marché américain** dans les domaines de la **pharmacie**, de **l'automobile**, des **machines** et du **matériel électrique**.

Parmi les pays qui présentent également **des excédents avec les États-Unis** figurent **l'Irlande** (exportations vers les États-Unis de **72 Md€** de biens pour un solde positif de **51 Md€**), principalement grâce **au secteur de la pharmacie**, et **l'Italie** (exportations vers les États-Unis de **65 Md€** de biens pour un solde positif de **38 Md€**), grâce **aux machines** et **aux industries agroalimentaires**.

À l'inverse, les Pays-Bas et, de façon moins marquée, l'Espagne, enregistrent **un déficit avec les États-Unis**.

Solde commercial total de l'Union européenne, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Italie, du Danemark, de l'Espagne et des Pays-Bas avec les États-Unis en 2019 et en 2024



Source : Eurostat et DGDDI

Au vu de ces données, il apparaît donc que **l'Allemagne, l'Italie et l'Irlande** sont nettement **plus exposées que la France au marché américain** et auraient donc eu **beaucoup plus à perdre** qu'elle à une guerre commerciale prolongée avec les États-Unis.

D. APRÈS UNE LONGUE PÉRIODE LIBRE-ÉCHANGISTE, LE RETOUR À UNE FORME DE PROTECTIONNISME DÉJÀ PERCEPTIBLE CES DERNIÈRES ANNÉES AUX ÉTATS-UNIS

1. Un courant protectionniste qui a longtemps dominé la politique économique américaine

Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont joué **un rôle moteur** dans la longue période de 80 ans qui a vu **une diminution des barrières aux échanges**, résultat **du multilatéralisme d'après-guerre**, menée dans le cadre de **l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)** puis **par l'OMC** à partir de 1995.

Cette longue période libre-échangiste ne doit toutefois pas faire oublier que les États-Unis avaient connu, tout au long du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, **plusieurs périodes de fièvre protectionniste**.

Les travaux de Douglas Irwin¹, historien au *Dartmouth College* et spécialiste du protectionnisme américain, rappellent ainsi que **les droits de douane américains** (calculés sur les importations totales) ont déjà, par le passé, connu **des niveaux très élevés : 29,6 % en 1890** sous la présidence McKinley – dont le président Trump fait un modèle pour sa seconde administration –, ou **19,8 % dans les années 1930** avec la loi dite *Smoot-Hawley* qui, en pleine crise financière, avait déclenché **une spirale de représailles entre pays** qui avait **aggravé la crise économique mondiale**.

Sans atteindre de tels sommets, les droits de douane ont déjà connu **un retour en grâce lors de la première administration Trump** de 2017 à 2021 ; la présidence de Joe Biden de 2021 à 2025 a également été marquée par une tendance à **des formes plus discrètes, mais néanmoins réelles de protectionnisme**.

Ainsi, comme le note Laurence Nardon : « *c'est depuis le milieu des années 2010 que l'opinion publique américaine s'est détournée du principe de libre-échange, accusé d'avoir nui aux classes moyennes en détruisant les emplois industriels. Les administrations Obama puis Trump 1 avaient ainsi interrompu la discussion des accords prévus avec l'UE et avec l'Asie Pacifique. Donald Trump a ensuite conduit une première guerre douanière. De 2021 à 2024, l'administration Biden avait continué dans cette voie, laissant en place les tarifs, mais privilégiant le contrôle des exportations de technologies sensibles vers la Chine* ».

¹ En particulier son ouvrage *Clashing over Commerce : A History of US Trade Policy* (University of Chicago Press, 2017, non traduit).

2. La première administration Trump avait été marquée par une première offensive protectionniste

Convaincu de longue date de la nécessité de rétablir des droits de douane élevés sur les importations américaines pour réduire le déficit commercial de son pays (voir *infra*), le président Trump a imposé, dès le mois de mars 2018, **des droits de douane de 25 % sur l'acier et de 10 % sur l'aluminium**, conduisant l'Union européenne à taxer en représailles des produits en provenance des États-Unis tels que les jeans, les motocycles et le whisky « bourbon ».

En octobre 2019, les États-Unis ont imposé **des droits de douane à des produits européens tels que les avions Airbus ou le vin**, dans le cadre des différends relatifs aux aéronefs civils gros porteurs qui les opposaient à l'Union européenne.

Mais c'est à **la Chine** que leur principal contentieux commercial les a opposés, puisqu'à compter de juillet 2018, la première administration Trump a imposé **des droits de douane de 25 % sur 50 Md\$ de produits chinois importés**, cette mesure faisant l'objet de représailles chinoises.

Au total, bien que spectaculaires et faisant l'objet d'une intense communication politique, ces mesures n'ont pris **qu'une ampleur limitée**, et ont eu **relativement peu d'effets sur les économies concernées**, même si des filières spécifiques, telle que **celle des vins et spiritueux français**, ont eu à **en souffrir**.

3. La continuation d'un protectionnisme moins visible, mais néanmoins bien réel sous l'administration Biden

Si l'administration du président Biden, entrée en fonction début 2021, s'est traduite en paroles par **la fin des guerres commerciales** mises en avant par l'administration Trump, les États-Unis ont en réalité **continué à protéger certains de leurs secteurs industriels fragilisés**, en particulier ceux de **la production d'acier et d'aluminium**.

Tout en utilisant beaucoup moins les droits de douane, ils n'ont en outre pas hésité à **mettre en place des surtaxes de 100 % sur les véhicules électriques chinois** au printemps 2024, il est vrai dans un contexte de campagne électorale.

Surtout, ils ont adopté - notamment à travers *l'Inflation reduction act de 2021* -, des subventions et des crédits d'impôt massifs pour **attirer sur le sol américain les industries « vertes » de la décarbonation et de la transition énergétique**, incitant les industriels du monde entier, et en particulier les entreprises européennes, à **investir aux États-Unis pour en bénéficier** (voir *supra*).

Aussi convient-il de nuancer les analyses qui auraient fait de la première administration Trump une simple parenthèse en matière de politique commerciale américaine avant un retour au *statu quo ante* par la suite.

Il n'en demeure pas moins qu'à la fin de l'année 2024, **les droits de douane** qui s'appliquaient aux échanges entre les États-Unis et l'Union européenne étaient dans l'ensemble **remarquablement faibles, facilitant les échanges entre les deux zones et l'intégration de leurs économies.**

4. Des droits de douane entre les États-Unis et l'Union européenne dans l'ensemble très faibles à la fin de l'année 2024

En 2024, **les deux tiers des exportations de l'UE vers les États-Unis étaient exemptés de droits de douane**, témoignant de **la libéralisation très avancée du commerce entre les deux zones.**

D'une manière générale, les droits de douane de la nation -la plus favorisée (NPF) entre l'UE et les États-Unis étaient **très faibles** - la moyenne pondérée des échanges en 2024 étant **taxée à seulement 1 %.**

Les droits de douane américains sur l'aéronautique, les produits pharmaceutiques et l'électronique étaient particulièrement bas, voire nuls.

S'agissant **des spiritueux**, les droits de douane étaient **nuls sur le commerce bilatéral** (accord double zéro de 1997). Quant **aux vins**, les droits spécifiques étaient **très faibles**, de l'ordre de **2,5 % pour les vins européens importés aux USA.** Les droits de douane appliqués **aux automobiles européennes s'élevaient également à 2,5 %.**

Ils étaient en revanche **élevés pour l'habillement et les produits en cuir, y compris les chaussures**, ainsi que pour des catégories de produits plus restreintes telles que **les camions légers**, ainsi que **certains produits laitiers et produits alimentaires transformés.**

Réciproquement, en 2024, **56 % des importations de l'UE en provenance des États-Unis** sont entrées **en franchise de droits de douane.**

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

A. UNE OFFENSIVE PROTECTIONNISTE SANS PRÉCÉDENT QUI A CONTRAINT L'UNION EUROPÉENNE À NÉGOCIER SOUS LA MENACE

1. Les objectifs économiques et politiques de l'administration Trump

S'inscrivant dans **une longue tradition isolationniste et protectionniste américaine** éclipsée depuis 1945, le président Trump avait fait valoir sa vision **d'un commerce international perçu comme un jeu à somme nul**, dont les États-Unis seraient les perdants, dès les années 1980. Dans un contexte où les exportations japonaises connaissaient une forte dynamique sur

le marché américain¹, il avait alors estimé qu'il était temps « *de mettre fin à nos déficits gigantesques en faisant payer le Japon et ceux qui peuvent se le permettre* ».

Dès son entrée en politique en 2015, il a fait de **la réduction du déficit commercial américain**, en particulier vis-à-vis de l'Union européenne et de la Chine, un objectif essentiel de sa politique économique, voyant dans les droits de douane (les *tariffs*) un outil à même de mettre fin aux velléités des pays étrangers de « *profiter* » des États-Unis.

Si les mesures mises en place lors de son premier mandat (cf. *supra*) sont demeurées d'ampleur modeste, il a dès le début de son second mandat déclenché **une** grande offensive mercantiliste, déclarant **une guerre commerciale au monde entier** qui a culminé lors du spectaculaire « *Liberation day* » du 2 avril 2025.

À cette occasion, il a notamment expliqué que les États-Unis avaient été « *pillés, saccagés, violés et dévastés par des nations proches et lointaines, des alliés comme des ennemis* », raison pour laquelle les autorités américaines devaient désormais **ériger des barrières commerciales pour se protéger**, quand bien même l'écrasante majorité des économistes considéraient une telle théorie comme **fondamentalement erronée**.

Avant tout destinés à **réduire les importations** et à **inciter les entreprises américaines comme étrangères à investir sur le sol américain** pour **réindustrialiser le pays** et **y rapatrier des emplois**, les droits de douane de Donald Trump se sont vus en outre assigner d'autres objectifs au fil des semaines, là encore **en contradiction avec les enseignements de la théorie économique** qui rappellent qu'à un objectif doit correspondre un instrument, sous peine d'inefficacité (règle de Tinbergen).

Les droits de douane américains visent ainsi désormais, dans la vision promue par l'administration Trump, à lever des recettes publiques massives pour l'État fédéral afin de compenser en partie **les baisses d'impôts prévues par cette même administration**. Si les recettes douanières perçues par les États-Unis ont effectivement **plus que doublé** entre octobre 2024 et septembre 2025 pour atteindre **202 Md\$** (avec un record à **30 Md\$** au mois de septembre 2025), soit **une hausse de 142 %**, le déficit public américain devrait **demeurer très élevé**, de l'ordre de **5,9 % du PIB** en 2025.

Toujours selon l'administration Trump, les droits de douane, lorsqu'ils s'appliquent aux exportations de pays alliés, permettent de faire participer ceux-ci aux coûts des biens publics internationaux offerts par les États-Unis, en particulier **la protection militaire** dont ils les font bénéficier.

Les « *tariffs* » tendent enfin à être de plus en plus utilisés comme un pur outil de coercition pour forcer des États, proches alliés des États-Unis ou pas, à leur accorder des avantages spécifiques, voire à **modifier leurs législations** lorsqu'elles ne conviennent pas aux entreprises américaines, ainsi

¹ En particulier dans une page de publicité du *New York Times* le 2 septembre 1987.

que l'a illustré l'abandon en juin 2025 par le Canada de sa taxation des entreprises du secteur numérique sous la menace de son voisin du sud.

2. Retour sur six mois chaotiques qui ont culminé avec le « *Liberation day* »

L'offensive protectionniste de l'administration Trump débute effectivement le 4 février 2025 avec l'instauration de droits de douane de 10 % sur les produits chinois ; elle se poursuit le 10 février, lorsque les États-Unis décident d'instituer à compter du 12 mars 2025 **des droits de douane additionnels sur leurs importations d'acier (25 %) et d'aluminium (augmentés de 10 à 25 %)**, et d'appliquer ces droits à une série de produits dérivés contenant de l'acier et de l'aluminium¹.

Le 26 mars 2025, le président des États-Unis poursuit son offensive en décidant² par une proclamation présidentielle d'imposer à compter du 3 avril 2025 **des droits de douane de 25 % sur certaines importations de véhicules automobiles** (berlines, véhicules utilitaires sport, véhicules utilitaires compacts, monospaces et fourgonnettes) et **de camions légers** en provenance de tous les pays. À compter du 3 mai 2025, ces droits additionnels sur l'automobile sont **étendus aux pièces détachées automobiles**. S'ajoutant aux **2,5 % de droits de douane préexistants**, les droits de douane sur les automobiles européennes et les pièces détachées atteignent par conséquent le taux sans précédent de 27,5 %, ce qui constitue, entre autres, une catastrophe pour l'industrie automobile allemande.

La politique protectionniste du président Trump connaît un point d'orgue le 2 avril 2025 présenté comme le « *Liberation day* », lors duquel il annonce **des droits de douane qualifiés de « réciproques » d'un minimum de 10 % avec tous les pays du monde, et des droits de douane supérieurs, voire très supérieurs, définis selon une méthode dépourvue de tout fondement scientifique, pour une soixantaine de pays présentant un excédent commercial avec les États-Unis**. Dans ce cadre, l'Union européenne se voit imposer 20 % de droits de douane³.

À peine trois jours plus tard, l'administration américaine se voit contrainte, par **la défiance sans précédent manifestée par les marchés financiers envers le dollar et les bons du Trésor américain**, de suspendre pour 90 jours⁴ ces droits de douane « réciproques », **seul le taux minimal de 10 % entrant en vigueur**⁵, afin d'ouvrir des négociations avec des pays du monde entier.

¹ Par exemples, pièces de motorisation automobile, pièces d'avions et d'hélicoptère, pièces d'ascenseurs ou d'escalier mécanique.

² Proclamation 10 908 concernant l'ajustement des importations de voitures et de pièces automobiles aux États-Unis.

³ Ce droit additionnel dit « réciproque » est mis en œuvre par un executive order du 2 avril 2025.

⁴ Suspension actée par un executive order du 9 avril 2025.

⁵ Ce droit additionnel de 10 % est mis en œuvre par un executive order du 9 avril 2025.

En dépit de cette pause, à compter du 4 juin 2025, l'administration américaine **rehausse, de 25 à 50 % les droits additionnels sur les importations d'acier et d'aluminium**, pour tous les partenaires commerciaux des États-Unis, à l'exception du Royaume-Uni, avec lequel un premier accord commercial bilatéral venait d'être conclu.

Le 23 juin 2025, l'administration américaine décide de **soumettre aux droits additionnels de 50 % sur l'acier et l'aluminium les appareils électroménagers courants** (lave-linge, réfrigérateurs, etc.) contenant des composants en acier¹.

Faute d'avoir réussi à conclure un nombre suffisant d'accords commerciaux, la suspension des droits de douane « réciproques » est ensuite prolongée jusqu'au 1^{er} août 2025².

Enfin, le 11 juillet 2025, par un courrier adressé à la présidente de la Commission européenne, le président des États-Unis menace de **rehausser le taux du droit dit « réciproque » applicable à l'Union européenne à 30 %** et fixe sa date d'entrée en vigueur au 1^{er} août.

**La constitutionnalité des droits de douane « réciproques »
susceptible d'être remise en cause par la Cour suprême des États-Unis**

La future décision qui sera rendue par la Cour suprême des États-Unis sur la conformité à la constitution des droits de douane dits « réciproques » mis en place par le gouvernement américain sur la base de l'*International Economic Emergency Powers Act* (IEEPA) de 1977 fait planer sur eux un risque élevé d'annulation. Cette décision devrait intervenir au début de l'année 2026, mais aucune échéance précise n'a pour l'heure été déterminée. En cas de décision d'inconstitutionnalité, la question de savoir si un remboursement des droits de douane perçus sur la base juridique contestée sera effectué, et si c'est le cas, s'il le sera au bénéfice des seules parties à l'instance ou de l'ensemble des importateurs qui les ont acquittés, divise la doctrine.

Toutefois, le gouvernement des États-Unis a manifesté son intention de poursuivre la politique commerciale engagée depuis le début de l'année 2025, et donc de faire usage de toutes les autres bases juridiques à sa disposition pour imposer des droits de douane qui viendraient remplacer ceux qui auraient été annulés.

De fait, si la Constitution des États-Unis prévoit la compétence du Congrès en matière de politique commerciale, plusieurs lois accordent de manière dérogatoire au pouvoir exécutif la possibilité de prendre des mesures commerciales. Celles-ci incluent notamment, à la suite d'une enquête, la section 232 du *Trade Expansion Act*, la section 301 du *Trade Act*, la section 122 du *Trade Act* ou la section 338 du *Tariff Act*. Ces bases juridiques sont notamment actuellement utilisées pour mener des enquêtes

¹ L'assiette à prendre en compte est la valeur de leur teneur en acier. Ainsi, lorsqu'un produit est un assemblage ou un produit complexe comprenant des éléments en acier/aluminium et d'autres composants (plastique, textile, électronique, etc.), le droit de 50 % s'applique uniquement à la valeur d'acier/aluminium du produit.

² Prolongation actée par un executive order du 7 juillet 2025.

sur les équipements médicaux de protection individuelle et les machines industrielles.

Source : Direction générale du Trésor

3. L'adoption par l'Union européenne de mesures de rétorsion commerciale finalement suspendue à la suite de la conclusion de l'accord de Turnberry

Après l'annonce par l'administration Trump de ses premiers droits de douane sur l'acier et l'aluminium, la stratégie de la Commission européenne a consisté à laisser expirer, le 1^{er} avril 2025, la suspension des contre-mesures existantes de 2018 et 2020 visant les États-Unis. Ces contre-mesures ciblaient une série de produits américains en réponse au préjudice économique causé à **8 Md€ d'exportations d'acier et d'aluminium de l'UE**.

En complément, en réponse aux nouveaux droits de douane américains sur les automobiles affectant cette fois-ci **plus de 18 Md€ d'exportations de l'UE**, la Commission européenne a proposé, le 9 avril 2025, un ensemble de nouvelles contre-mesures sur les exportations américaines devant entrer en vigueur à la mi-avril.

Toutefois, à la suite du passage de 20 % à 10 % pour trois mois, soit jusqu'au 9 juillet 2025, des droits de douane sur les produits européens annoncés par le président Trump dans le cadre du « *Liberation day* », la Commission a adopté, le 14 avril 2025, deux actes juridiques qui respectivement imposaient¹ puis suspendaient² jusqu'au 14 juillet 2025 les contre-mesures européennes en réponse aux droits additionnels américains sur l'acier, l'aluminium et les produits dérivés européens.

Il s'agissait, par ce geste de bonne volonté, de **laisser une chance aux négociations commerciales**, tout en préparant en parallèle de nouvelles contre-mesures en réponse à l'imposition par les États-Unis de droits de douane dits « réciproques » et de droits additionnels sur les importations de véhicules et de pièces automobiles.

À la suite de la prolongation du plafonnement à 10 % des droits de douane additionnels « réciproques » par les États-Unis jusqu'au 1^{er} août, la Commission européenne **a prolongé à son tour la suspension³ de ses contre-mesures** jusqu'au 6 août 2025.

¹ Entré en vigueur le 15 avril 2025, le règlement d'exécution (UE) 2025/778 dresse en annexes la liste des nomenclatures originaires des États-Unis soumises à des droits additionnels de 25 %, selon un calendrier fixé aux articles 2 et 3 dudit règlement.

² En vertu du règlement d'exécution 2025/786, toutes les contre-mesures introduites par le règlement d'exécution 2025/778 sont suspendues jusqu'au 14 juillet 2025.

³ En vertu du règlement d'exécution (UE) 2025/1446 du 14 juillet 2025.

Des listes de biens américains soumis à des contre-mesures ont été adoptées par les États membres le 24 juillet 2025¹, prévoyant :

- l'imposition de manière séquencée à compter du 7 août 2025², de **droits de douane additionnels d'un taux allant jusqu'à 30 % sur 93 Md€ d'importations européennes de biens originaires des États-Unis ;**

- **l'interdiction**, à compter du 7 septembre 2025, **de l'exportation vers les États-Unis de déchets et débris d'acier et d'aluminium** représentant environ **94 M€** d'exportations de l'Union européenne vers les États-Unis.

Ce paquet unique de contre-mesures résultait de la fusion d'un premier paquet publié le 15 avril 2025, portant sur **21 Md€ d'importations** de l'Union européenne de biens originaires des États-Unis et d'un second paquet de **72 Md€**, soumis à consultation du 8 mai 2025 au 10 juin 2025.

À la suite de la conclusion de l'accord de Turnberry le 27 juillet 2025, l'Union européenne a néanmoins décidé de **suspendre l'ensemble de ses contre-mesures pour une durée de six mois**³.

Il convient de noter que ces contre-mesures⁴ **ne sont pas abrogées**, mais **seulement suspendues**, la Commission européenne ayant vocation à **réexaminer régulièrement cette suspension** à la lumière de **l'évolution des relations commerciales avec les États-Unis**, et se réservant **la possibilité de réinstituer ces mesures** à tout moment ou de **décider de l'élaboration de nouvelles mesures de représailles** si nécessaire.

B. L'ÉTAT DES LIEUX DES DROITS DE DOUANE ENTRE L'UE ET LES ÉTATS-UNIS À LA SUITE DE L'ACCORD DE TURNBERRY

Le 27 juillet 2025, l'Union européenne et les États-Unis sont parvenus à **un accord-cadre politique de principe**, dit **accord de Turnberry**, accepté par le **président américain Donald Trump** et par la **présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen** au nom de l'Union européenne.

À la suite de cet accord politique, les deux parties ont publié **une déclaration conjointe le 21 août 2025**, cette dernière – tout comme l'accord politique – n'étant **pas contraignante juridiquement**, mais visant à définir **les mesures à prendre par les deux parties dans leurs ordres juridiques respectifs**.

¹ Par le biais du règlement d'exécution (UE) 2025/1564.

² Ces contre-mesures avaient vocation à s'appliquer en quatre vagues successives, soit à partir du 7 août, du 7 septembre et du 1^{er} décembre 2025, puis à partir du 7 février 2026.

³ En vertu du règlement d'exécution (UE) 2025/1727 du 5 août 2025, le règlement d'exécution (UE) 2025/1564 du 24 juillet 2025 qui institue les contre-mesures est suspendu pour une durée de six mois à compter du 6 août 2025.

⁴ La base juridique choisie pour ces contre-mesures est le règlement du 15 mai 2014 dit « Enforcement ».

1. La définition d'un droit de douane « plancher » de 15 % sur les exportations européennes vers les États-Unis et la fin des droits additionnels sectoriels pour l'automobile

L'accord politique de Turnberry institue un taux de droits de douane « plancher » de 15 % pour la très grande majorité des exportations européennes vers les États-Unis depuis le 7 août 2025¹.

Ce taux de 15 % est obtenu par l'ajout d'un taux de droits de douane au taux de droits de douane de la Nation la plus Favorisée (NPF) déjà applicable aux marchandises originaires de l'Union avant janvier 2025.

Par exemple, une marchandise originaire de l'UE soumise à un taux de droits de douane NPF de 8 % lors de son importation aux États-Unis se voit imposer un taux de droits de douane additionnel de 7 %, de manière à atteindre un total de 15 %.

Ce taux « plancher » de 15 % est également un taux « plafond ». Par exemple, le fromage que l'UE exporte en grande quantité vers les États-Unis se voyait appliquer un taux NPF de 14,9 % en moyenne à l'entrée du marché américain. Avec l'accord, il est désormais soumis à un taux tout compris de 15 % incluant le taux NPF, au lieu de 29,9 % si ce taux venait s'ajouter au droit NPF.

Les marchandises originaires de l'UE dont le taux de droits de douane NPF **étaient supérieurs à 15 %** avant l'accord de Turnberry ne se voient pour leur part **pas imposer de droits additionnels et conservent leur taux précédent**. En pratique, un produit originaire de l'UE qui serait soumis à un taux de droits de douane NPF de 20 % avant Turnberry conserverait donc ce taux.

S'agissant **des automobiles et pièces détachées automobiles** originaires de l'UE, l'accord de Turnberry **supprime les droits additionnels sectoriels en vigueur dans ce secteur** : seul le **taux « plancher » de 15 % s'applique**, alors que des droits de douane de 27,5 % étaient applicables depuis le 3 avril 2025².

L'accord prévoit également que le taux « plafond » maximal de 15 % s'appliquera aux exportations européennes **de produits pharmaceutiques, de semiconducteurs et de bois d'œuvre**, si les enquêtes menées sur le fondement de la section 232 du *Trade Expansion Act* les concernant débouchent sur des droits de douane supérieurs à 15 %. Cela est déjà le cas du bois d'œuvre, notamment certains mobiliers, qui sont protégés par ce plafond maximal de 15 % (voir *infra*).

¹ Les États-Unis ont adopté le 31 juillet un executive order entré en vigueur le 7 août fixant le taux du droit de douane dit « réciproques » pour les biens originaires de l'Union européenne à 15 %.

² Décision formalisée par l'avis 2025-18 660 du 25 septembre 2025, applicable de manière rétroactive au 1^{er} août 2025.

Enfin, plusieurs secteurs bénéficient d'exemptions aux droits de douane « plancher ». Pour ces produits, seul le taux de droits de douane au titre de la NPF s'applique¹.

Il s'agit notamment **des ressources naturelles indisponibles** (y compris le liège), **de toutes les pièces d'aéronefs et des aéronefs, des produits pharmaceutiques génériques et de leurs ingrédients, des précurseurs chimiques, de certains articles liés aux métaux précieux** (or, platine, palladium) ou encore **de certains minéraux critiques**.

La déclaration conjointe du 21 août 2025 prévoit que l'UE et les États-Unis devront **chercher à exempter de droits de douane « plancher » d'autres secteurs**, ce qui laisse la porte ouverte à **une poursuite des négociations** en ce sens.

De son côté, l'Union européenne s'est engagée dans le cadre de l'accord de Turnberry à **supprimer totalement les droits de douane sur tous les produits industriels américains**. Pour mémoire, jusqu'à présent, **66 % des biens industriels originaires des États-Unis** entraient déjà dans l'Union européenne **sans droits de douane**.

L'Union européenne 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 non sensibles**, tels que les fruits à coque, les produits laitiers, les fruits et légumes frais et transformés, les aliments transformés, les semences, l'huile de soja ou bien encore les viandes de porc et de bison.

Sont en revanche **exclus de ces mesures de baisses de droits de douane ou de hausses de quotas des produits agricoles sensibles** tels que la viande bovine, la volaille ou bien encore le riz.

Conformément aux engagements pris, la Commission européenne a présenté le 28 août deux propositions législatives pour traduire juridiquement ces concessions tarifaires faites aux États-Unis :

- la première² **supprime les droits de douane sur tous les produits industriels américains entrant dans l'UE** et offrira **un accès préférentiel au marché européen pour certains produits de la mer et produits agricoles non sensibles américains** ;

- la deuxième³, conformément à la déclaration conjointe, **garantit le maintien du traitement en franchise de droits de douane** sur la base de la NPF

¹ Cette liste est précisée par l'Annexe I du décret exécutif n° 14 257 du 2 avril 2025, tel qu'amendé par le décret présidentiel 14 326 du 31 juillet 2025 puis par la déclaration du 5 septembre 2025.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'ajustement des droits de douane sur l'importation de certaines marchandises originaires des États-Unis d'Amérique et à l'ouverture de contingents tarifaires pour les importations de certaines marchandises originaires des États-Unis d'Amérique, COM (471) final.

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la non-application des droits de douane aux importations de certaines marchandises, COM (2025) 472 final.

pour les importations de homards et langoustes originaires des États-Unis et **l'élargit aux homards transformés** (prolongation d'un règlement de 2020).

Le Conseil a adopté le **28 novembre 2025 son mandat de négociation** sur le texte supprimant les droits de douane sur les importations de biens manufacturés américains. Les États membres ont légèrement amendé la proposition de la Commission, en particulier pour **ajouter un mécanisme de sauvegarde devant protéger l'industrie européenne en cas d'afflux massif d'importations américaines**, prévoyant que la Commission pourrait répliquer par un acte délégué.

Les négociations doivent maintenant **s'ouvrir avec le Parlement européen**, ce dernier n'ayant **pas encore adopté son mandat**.

2. Le maintien des droits de douane américains imposés aux exportateurs américains sur l'acier, l'aluminium et leurs produits dérivés

Malgré l'accord conclu le 27 juillet 2025, **les droits additionnels américains de 50 % sur l'acier, l'aluminium et leurs produits dérivés** restent en vigueur dans le cadre de l'accord de Turnberry.

En outre, depuis le 19 août 2025, le département du Commerce a considérablement élargi ces droits de douane sectoriels afin de couvrir **une gamme plus large de produits en aval**, tels que des produits chimiques, des plastiques ou des pièces de meubles, désormais taxés sur la base de leur valeur en acier ou en aluminium. Ainsi, **407 nouveaux produits dérivés sont désormais taxés**.

3. Depuis la conclusion de l'accord de Turnberry, d'autres mesures tarifaires américaines ont été annoncées tandis que plusieurs enquêtes susceptibles de déboucher sur de nouveaux droits de douane sont en cours

Si l'accord de Turnberry a prévu un cadre général applicable aux exportations européennes, il n'a pas supprimé l'imposition de droits de douane sur certains produits spécifiques.

Ainsi, une proclamation présidentielle du 30 juillet 2025 a soumis, à compter du 1^{er} août 2025, **toutes les importations américaines de produits semi-finis en cuivre** (tuyaux, fils, barres, feuilles, tubes) et de produits dérivés à forte teneur en cuivre (raccords, câbles, connecteurs, composants électriques)¹ à **un droit de douane de 50 %**².

¹ L'assiette est limitée à la part de cuivre contenue dans chaque produit importé. Ces droits ne s'appliquent pas aux matières premières en cuivre (minerais, concentrés, mattes, cathodes, anodes) ni aux déchets de cuivre.

² En vertu de la Section 232 du Trade Expansion Act de 1962.

En vertu de la proclamation du 17 octobre 2025, **les poids lourds, poids moyens et leurs pièces détachées** (moteurs, transmission, châssis, pneus, etc.) se sont à leur tour vu **imposer un droit additionnel de 25 %** (sont concernés les pick-up, les camions de déménagement, les camions de transport de marchandises, les camions à benne basculante, etc.) à partir du 1^{er} novembre 2025. **Les bus** sont pour leur part **soumis à un droit additionnel de 10 %** (autobus scolaires, autobus urbains, autocars, etc.).

Il convient de relever que l'accord de Turnberry a joué **un rôle protecteur pour l'Union européenne dans le secteur du bois et de ses dérivés**. Alors que, par une proclamation présidentielle du 29 septembre 2025, les États-Unis ont annoncé l'imposition de droits de douane additionnels sur les importations de produits de bois brut, de sciage (bois de sciage, de grume résineux, produits en bois rembourrés, etc.) et leurs produits dérivés (armoires de cuisine, meuble-lavabo, etc), à compter du 14 octobre 2025, les droits de douane sectoriels sur le bois applicables aux importations originaires de l'Union européenne **bénéficient bien d'un taux plafonné à 15 %**.

Les produits pharmaceutiques et les semiconducteurs européens devraient bénéficier de **la même protection** en cas de mise en place de droits additionnels par les États-Unis sur ces produits à l'avenir.

Enfin, plusieurs enquêtes sectorielles sont actuellement menées par l'administration américaine (équipements médicaux de protection individuelle, robotique et les machines industrielles, etc.) et pourraient à leur tour déboucher sur des droits de douane sectoriels.

C. L'ACCORD DE TURNBERRY, UN ACCORD ATYPIQUE QUI POSE PLUSIEURS DIFFICULTÉS SIGNIFICATIVES

1. Un accord déséquilibré et asymétrique au profit des États-Unis, vécu par beaucoup comme une humiliation pour l'Union européenne

L'ensemble des économistes et des experts entendus par les rapporteurs en conviennent : **l'accord de Turnberry** conclu le 27 juillet entre les États-Unis et l'Union européenne est **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, alors qu'en 2024 **les deux tiers des exportations de l'UE vers les États-Unis étaient exemptés de droits de douane**.

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 forte de son marché de 450 millions d'habitants**, mais s'est comportée, de l'avis de plusieurs économistes entendus par la mission, comme **un « petit pays »**, la faisant apparaître comme **un « vassal » des États-Unis**.

À cette incontestable réalité économique, est venu s'ajouter **le poids politique et symbolique de la conclusion de cet accord**, intervenue lors d'une rencontre le 27 juillet 2025 entre le président des États-Unis Donald Trump et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen **dans le club de golf de Turnberry en Écosse, propriété du président Trump**.

Cette *« mise en scène détestable »*, cette *« faute politique »*, pour reprendre les termes de l'ancien directeur général de l'OMC Pascal Lamy devant la mission, a été vécue par beaucoup d'Européens comme **une « capitulation »** ou, à tout le moins, comme **une « humiliation »** marquant le **déclassement politique du continent européen et son incapacité à peser face à des États-Unis sûrs de leur force**.

Plus grave encore peut-être, la Commission européenne, par la voix de sa présidente, a semblé, à cette occasion, **internaliser le récit américain d'un excédent européen commercial en matière de biens** qu'il aurait été nécessaire de compenser, alors même qu'en comptabilisant également les services, les **relations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis apparaissaient fondamentalement équilibrées** : elles n'avaient **nullement besoin de faire l'objet de modifications en matière de droits de douane pour être « rééquilibrées »**.

L'UE a ainsi donné le sentiment qu'elle était prête à beaucoup concéder pour éviter l'épreuve de force.

2. Un accord qui conduit l'Union européenne à bafouer les règles de l'OMC, en particulier la règle de la nation la plus favorisée

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 avec pugnacité.

En effet, l'une des règles de base de l'OMC est celle de la *« nation la plus favorisée »* (NPF) déjà mentionnée *supra* : 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**.

Cette règle essentielle vise à **protéger les pays plus faibles** des plus forts tout en assurant à tous les pays **de pouvoir exporter leurs marchandises à des conditions prévisibles**.

Or, en accordant aux États-Unis l'abaissement à zéro de leurs 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.

Comme l'indique Mogens Perter Carl¹, ancien directeur général à la Commission européenne dans son article « *Turnberry : la longue durée d'une dérive* », le risque est dès lors grand que « *la violation des règles de base de l'OMC pour plaire aux États-Unis n'enlève [à l'Union européenne] la crédibilité qu'elle a mis des années à accumuler en tant que défenseur et moteur du droit international* ».

3. Des engagements peu réalistes en matière d'énergie et qui ne constituent pas de nouveautés en matière d'investissements ou d'achats d'armement

Dans le cadre de l'accord de Turnberry, la Commission européenne a entériné trois engagements problématiques qui, en outre, ne relèvent nullement de ses compétences, mais bien de celles des États membres ou des entreprises européennes.

En vertu de cet accord, l'Union européenne s'est en effet engagée à **procéder à des achats stratégiques en matière énergétique d'une valeur de 750 Md\$ (environ 640 Md€)**, couvrant le pétrole, le gaz naturel liquéfié (GNL), le nucléaire, les carburants et les puces, durant le mandat de Donald Trump.

Selon les services de la Commission européenne entendus par les rapporteurs, **ces intentions d'achats énergétiques de l'UE de 250 Md\$ par an** au cours des trois prochaines années correspondent aux **approvisionnements énergétiques considérés comme nécessaires pour garantir une indépendance énergétique totale vis-à-vis de la Russie**.

Or, la Commission **ne peut pas passer de commandes sur les marchés pétroliers et gaziers**, sans compter que de tels engagements seraient susceptibles **de remettre en cause les efforts européens de décarbonation**.

¹ Mogens Peter Carl est un ancien haut fonctionnaire européen et international, ayant dirigé successivement la Direction générale du Commerce (DG Trade) et la Direction générale de l'Environnement (DG Environment) de la Commission européenne.

Surtout, **ces chiffres ne sont pas réalistes**, car ils impliqueraient que les entreprises américaines redirigent immédiatement toutes leurs exportations d'énergies fossiles vers l'Europe et cessent d'approvisionner leurs autres clients dans le monde, ce qui n'est pas envisageable.

L'UE s'est également engagée à **investir sur cette période 600 Md\$ aux États-Unis**.

Outre le fait que la Commission européenne n'est pas en mesure d'investir à la place des entreprises, ce **chiffre représente en réalité les projets actuels d'investissements des entreprises européennes sur le sol américain**. La conclusion de l'accord de Turnberry ne devrait donc guère avoir d'impact sur lui. Il reflète simplement **la densité des stocks d'investissements mutuels de part et d'autre de l'Atlantique**, les investissements directs étrangers (IDE) américains en France représentant, comme mentionné *supra*, quelque **144 milliards d'euros**, ce qui en fait **le premier investisseur étranger dans notre pays**.

Enfin, la Commission européenne se serait, selon le président américain, engagée à ce que les États membres de l'Union européenne acquièrent **pour plusieurs « centaines de milliards de dollars » d'équipements militaires américains**.

Le fait est que **les projets de réarmement de la plupart des États membres de l'UE, couplés au succès à l'export des équipements américains**, signifient qu'une **hausse des importations de matériel militaire américain est quasiment certaine** dans les années à venir en dépit de la volonté de l'UE de davantage **faire appel à ses propres industriels** ; cette réalité avait néanmoins vocation à s'imposer avec ou sans l'accord de Turnberry.

4. Des exemptions souhaitables, mais qui pourraient laisser libre cours à l'arbitraire

Comme indiqué *supra*, l'accord de Turnberry prévoit que les États-Unis et l'Union européenne auront vocation à **continuer à négocier afin d'exempter de droits de douane « plancher » d'autres secteurs de l'économie européenne**.

Si de telles négociations sont bien sûr **souhaitables** et doivent être **activement conduites**, elles montrent à quel point ce système de droits de douane mis en place par l'administration Trump constitue pour elle un **outil de pouvoir qu'elle manie de façon discrétionnaire**, au gré de ses intérêts, ouvrant la voie à **un usage arbitraire** et non plus fondé sur un cadre juridique solidement établi et prévisible, pourtant nécessaire au bon fonctionnement du système commercial international.

Lors de son audition, l'économiste Isabelle Méjean a en outre rappelé que la première administration Trump, lorsqu'elle avait mis en place des droits de douane entre 2017 et 2021, avait prévu **un système de guichet** auquel

les entreprises pouvaient directement se présenter pour tenter d'obtenir au cas par cas des exemptions.

Par nature opaque, ce dispositif ouvrait la voie à la mise en œuvre de pratiques s'assimilant à du favoritisme.

D. ÉTAIT-IL POSSIBLE D'OBTENIR UN ACCORD PLUS ÉQUILIBRÉ ?

1. Un déséquilibre reflétant la dépendance européenne en matière de défense dans le contexte de la guerre en Ukraine

La première raison – et sans doute la plus déterminante – pour laquelle l'Union européenne, alors qu'elle était sans doute l'une des seules puissances, avec la Chine à posséder la taille critique pour résister à la coercition américaine, a préféré céder, tient à sa **dépendance à la protection militaire américaine dans le cadre de l'OTAN**, vécue comme **un sujet existentiel** par des pays comme la Pologne et les États baltes ou bien encore, quoique dans une moindre mesure, l'Allemagne.

Alors que la guerre a fait son retour sur le continent européen depuis bientôt quatre ans avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les Européens apparaissent **tétanisés à l'idée que les États-Unis puissent abandonner l'Ukraine**, qu'ils auraient de **grandes difficultés à soutenir seuls**. Ils redoutent *a fortiori* de voir les États-Unis se libérer de l'obligation **d'assistance mutuelle prévue par l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord** qui constitue le fondement de notre sécurité collective.

Cette crainte, qui les avait déjà conduits à **consentir des hausses considérables du budget de leur défense** lors du 32^e sommet de l'OTAN des 24 et 25 juin 2025 à La Haye¹, a nécessairement **pesé très lourd** dans les négociations qui ont abouti à l'accord de Turnberry.

Parce qu'ils étaient faibles et dépendants des États-Unis en matière de défense, les États de l'Union européenne ont considéré qu'ils n'avaient d'autre choix que de céder aux exigences douanières de l'administration Trump.

En d'autres termes, l'accord commercial déséquilibré constituait, du point de vue des dirigeants européens, le **prix à payer pour conserver l'engagement militaire américain en Europe**, les Américains ayant ainsi **monétisé la protection militaire** apportée aux Européens.

¹ La décision majeure de ce sommet concerne l'effort consenti par les alliés de consacrer 5 % de leur PIB à leur budget de défense (dont 1,5 % pour des investissements connexes, tels que la résilience et les infrastructures) d'ici 2035.

2. Des États membres aux intérêts divergents

La deuxième faiblesse majeure de l'Union européenne tient à l'existence **d'intérêts différents entre ses États membres**, ce qui rend possible pour des ensembles plus cohérents et structurés tels que les États-Unis ou la Chine **de jouer sur ses divisions internes**.

Le fait est que dans les négociations commerciales avec les États-Unis, **trois États très exposés au marché américain – l'Allemagne, l'Italie et l'Irlande – avaient beaucoup à perdre** en cas de mise en place de droits de douane encore plus élevés que le taux « plancher » de 15 % qui a été acté à Turnberry.

Il devenait par conséquent urgent pour leurs entreprises exportatrices **de stabiliser les relations économiques** avec le partenaire américain, quitte à accepter **une situation moins favorable** que celle dont elles bénéficiaient auparavant, et elles n'ont pas manqué **de faire pression sur leurs gouvernements respectifs en ce sens**.

3. La volonté de résistance manifestée par la Chine a entraîné une surenchère qui n'était vraisemblablement pas à la portée des États européens

Résister plus fortement à l'administration Trump en mettant par exemple en place des droits de douane équivalents de 15 % sur les produits américains importés en Europe aurait de façon quasi-certaine entraîné une **surenchère de la part des États-Unis**.

Un seul État au monde s'est essayé à cette politique, le seul en mesure de véritablement rivaliser avec les États-Unis sur les plans politique et économique, à savoir **la Chine**.

Si les relations économiques entre les deux superpuissances ne sont toujours pas stabilisées, force est de constater que **leurs liens commerciaux ont été sévèrement altérés par la mise en place de droits de douane de 30 % sur les produits chinois** par les autorités américaines et **de 10 % sur les produits américains par les autorités chinoises**, après quelques semaines d'un quasi embargo mutuel qui avait vu **les droits de douane américains sur les produits chinois atteindre 145 %** et **les droits de douane chinois sur les produits américains atteindre 125 %**.

Or, il convient de rappeler que, si les droits de douane mis en place par les États-Unis sur les produits exportés par les entreprises européennes nuisent à celle-ci en rendant leurs produits moins compétitifs sur le marché américain, **la mise en place de droits de douane sur les produits américains importés en Europe aurait constitué une taxe sur les produits intermédiaires achetés par les entreprises européennes et les produits de consommation finale achetés par les consommateurs européens**. Selon une modélisation du centre de recherches américain *Peterson Institute for International Economics*

citée par l'économiste Agathe Demarais entendue par la mission, de telles mesures de rétorsion européennes auraient ainsi **doublé l'impact négatif des tarifs douaniers américains** sur la croissance européenne¹.

Enfin, il convient de rappeler que **la Chine a dû mobiliser un levier très puissant** pour contraindre les États-Unis à reculer et **éviter l'instauration d'un embargo total sur ses exportations vers les États-Unis**, à savoir **la mise en place de licences à l'exportation des terres rares et métaux critiques** dont elle assure **60 % de l'extraction et 90 % du raffinage**.

L'Union européenne ne disposant pas d'un tel levier vis-à-vis des États-Unis, **une épreuve de force analogue ne semblait guère à sa portée**.

4. Des tarifs qui apparaissent moins défavorables que la plupart de ceux obtenus par d'autres pays

Bien qu'étant une mauvaise nouvelle pour l'économie européenne et pour l'économie française, **la mise en place des droits de douane** prévus par l'accord de Turnberry constitue sans doute **un moindre mal, comparé** aux droits de douanes « réciproque » imposés par l'administration Trump à différents pays, que ce soit de façon unilatérale ou par le biais d'accords politiques analogues à celui conclu avec les Européens.

De fait, **le droit de douane moyen appliqué par les États-Unis sur leurs importations a augmenté d'environ 14 % entre janvier et septembre 2025**, pour **un taux moyen compris entre 18 % et 20 %** suivant le mode de calcul retenu, soit **un niveau supérieur à celui dont doivent s'acquitter les entreprises européennes**. Il est **comparable historiquement aux droits Smoot-Hawley de 1930**, dernière grande période de repli protectionniste américain.

Si les Britanniques se sont réjouis d'avoir obtenu des droits de douane de **10 % sur leurs exportations**, ceux-ci s'ajoutaient aux taux de droits de douane de la Nation la plus Favorisée (NPF) déjà applicables aux marchandises originaires de l'Union avant janvier 2025, si bien que pour les secteurs qui n'en étaient pas totalement exonérés, **le total atteint n'est guère éloigné des 15 % appliqués aux États membres de l'Union européenne**.

Le 22 juillet 2025, le Japon, très proche allié des États -Unis, a lui aussi **accepté de voir ses exportations taxées à 15 %**, tout en **s'engageant à investir 550 milliards de dollars aux États-Unis et à ouvrir son marché aux produits américains** comme les voitures et certaines denrées alimentaires.

Le même jour, **l'Indonésie acceptait 19 % de droits de douane** sur ses exportations, tout en s'engageant de son côté à **supprimer 99 % des barrières**

¹ Modélisation citée par l'économiste Agathe Demarais dans son article *Ride the wave : a big, beautiful European strategy for Trumonomics*, Policy brief, European council on foreign relations, 17 septembre 2025.

tarifaires sur les exportations américaines couvrant l'agroalimentaire, la santé ou encore les produits chimiques.

Au cours des derniers mois, le Vietnam, le Cambodge, la Thaïlande, la Malaisie, et les Philippines ont également conclu **des accords-cadres avec les États-Unis**, qui mettent en œuvre **un taux de droits de douane dits « réciproques » des États-Unis de 19 % ou 20 % assorti de règles d'origine renforcées et d'une suppression des droits de douane de ces pays sur les exportations américaines**, ainsi que **divers engagements non tarifaires et d'achats**.

Le Brésil a bénéficié le 20 novembre 2025 de **la suppression des surtaxes punitives de 40 %** adoptées par l'administration Trump en raison des poursuites judiciaires contre l'ancien président Jair Bolsonaro qui pénalisaient **de nombreux produits de l'agronégoce** tels que le café en grain, la viande de bœuf, les fruits, le cacao, les épices et les engrais¹. Mais d'autres produits brésiliens tels que les moteurs, les chaussures, les meubles, l'aluminium ou le café soluble demeurent soumis à des droits de douane élevés.

Deux pays subissent **un traitement particulièrement défavorable : la Chine**, dont les produits exportés aux États-Unis sont à ce stade **taxés à 30 %**, mais pourraient le cas échéant augmenter en cas de fin de la « trêve commerciale » en vigueur entre les deux pays, mais également **l'Inde**, dont **les produits sont taxés à 50 %** en raison de **ses achats de pétrole russe**, ce qui constitue **une forme de sanction secondaire** dans le contexte de la guerre entre l'Ukraine et la Russie.

L'OMC propose **des estimations des taux effectifs s'appliquant aux exportations vers les États-Unis** pour chaque pays, c'est-à-dire **le taux moyen pondéré par les différents postes sectoriels**, une fois tenu compte des exemptions et tarifs sectoriels. Selon ces données, l'accord conclu par les États-Unis et l'UE porterait **le taux moyen pondéré de l'UE à 10,2 %**, au-dessus de **ceux du Royaume-Uni (7,8 %), du Canada (7,1 %) et du Mexique (9,3 %)**, mais **en-dessous du Japon (15,0 %), de la Corée (15,9 %) ou de la Chine (45,4 %)**.

Au total, **l'Union européenne n'apparaît donc pas plus mal lotie que les autres pays qui exportent des marchandises aux États-Unis**. Elle pourrait même voir certains de ses produits **devenir plus compétitifs** que ceux de ses rivaux commerciaux sur le marché américain.

Ses entreprises seront en revanche **défavorisées par rapport à leurs concurrentes américaines** ainsi qu'à **la grande majorité des entreprises canadienne et mexicaines**, dont **85 % des exportations sont exemptes de droits de douane** en vertu de l'accord de libre-échange nord-américain (ACEUM) en vigueur depuis 2020.

¹ À noter que 700 produits, incluant le jus d'orange et les produits aéronautiques, soit 43 % des exportations brésiliennes vers les États-Unis, ne s'étaient pas vu appliquer ces surtaxes de 40 %.

E. UNE VOLATILITÉ SANS DOUTE DURABLE ET VOULUE PAR L'ADMINISTRATION TRUMP

1. Une stratégie consistant à agiter de nouvelles hausses de droits sectoriels, le cas échéant pour obtenir des concessions dans d'autres domaines

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** constitue une **donnée structurelle**, et qu'il faut par conséquent s'attendre à **de nouvelles offensives régulières**, ce dont témoignent du reste les diverses annonces effectuées par le président Trump lui-même au cours des dernières semaines.

Si l'accord de Turnberry offre en principe **un minimum de stabilité et de visibilité aux entreprises européennes** ainsi qu'un cadre global protecteur à l'Union européenne avec le taux « plafond » de 15 %, il conviendra de **surveiller attentivement les procédures lancées sur différentes bases juridiques** telles que la section 301 du *Trade Act* dont usera à n'en pas douter l'administration américaine pour **considérer que certains secteurs de l'économie européenne constituent une concurrence déloyale pour leurs homologues américains**.

Devant la mission, tant les services de la DG Trade de la Commission européenne que de la direction générale du Trésor ont indiqué qu'ils restaient **très vigilants** et mobilisés pour **réagir aux éventuelles décisions américaines** qui viendraient remettre en cause le cadre agréé au cours de l'été.

Les menaces de nouveaux droits de douanes américains ne manqueront pas en outre d'être **de nouveau instrumentalisées pour obtenir des gains politiques** dans d'autres dossiers.

Dans ses relations avec l'Union européenne, un sujet concentre en particulier l'ire de l'administration Trump : **la régulation des grands acteurs du numérique, majoritairement américains**, par les *Digital Service Act* (DSA) et *Digital Markets Act* (DMA) mis en œuvre depuis 2023, mais également par le plus récent *IA Act* qui entre progressivement en vigueur.

L'ouverture d'enquêtes et a fortiori les décisions imposant des sanctions aux entreprises numériques américaines sur le fondement de ces lois européennes suscite quasi systématiquement **des menaces de rétorsions douanières**¹ de la part des autorités américaines², les responsables de la politique commerciale des États-Unis ayant également tenté lors de leur visite à Bruxelles du 24 novembre 2025 de proposer une baisse des droits de douane

¹ En utilisant le mécanisme de droits de douane punitifs dits de la « section 301 ».

² En particulier lors de la condamnation en septembre 2025 de Google à payer près de 2,95 milliards d'euros pour abus de position dominante dans la publicité en ligne.

sur l'acier et l'aluminium européen en échange **de concessions sur la régulation numérique européenne.**

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.

2. Une politique commerciale qui nuira avant tout aux États-Unis et qui se traduit déjà par des revirements

D'après les économistes auditionnés par la mission, tels que Sébastien Jean, Antoine Boüet ou Lionel Fontagné, **la première victime des politiques commerciales de l'administration Trump sera, et de loin, l'économie américaine.**

Si les entreprises étrangères qui exportent sur le marché américain **perdront des parts de marché** ou devront accepter de compenser au moins en partie les droits de douane appliqués à leurs produits **en comprimant leurs marges, une partie significative de ces droits de douane, a fortiori lorsqu'ils pèseront sur des consommations intermédiaires des entreprises américaines, sera répercutée sur les consommateurs américains.**

Ainsi, selon le centre de recherche *Budget Lab* de l'université de Yale, **la hausse des prix provoquée par les droits de douane mis en place par l'administration Trump pourrait coûter 2 400 \$ [environ 2 050 €] à chaque ménage américain en 2025.** Les foyers modestes, qui consomment plus de produits importés, **seront les plus touchés par ces hausses de prix.**

De fait, les données issues de la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine en 2018 ont montré **qu'une part substantielle des droits de douane avaient été entièrement répercutées sur les prix** et par conséquent **payés par les ménages américains et non par les producteurs chinois**¹.

En plus de peser sur la consommation, ces hausses de droits de douane vont entraîner un ralentissement de l'activité, notamment dans la construction et l'agriculture. Au total, les guerres commerciales du président Trump pourraient entraîner une baisse de 0,5 % de PIB de la croissance américaine en 2025 et 2026 (selon la direction générale du Trésor, les droits de douane appliqués par les États-Unis auraient un impact négatif sur le PIB de l'UE de - 0,1 % en 2025 et de - 0,6 % en 2026).

De fait, les dernières prévisions économiques de l'OCDE tendent à montrer que **l'économie américaine est actuellement en décélération,**

¹ Amiti M., Redding S.J. et Weinstein D.E (2019) : « The impact of the 2018 tariffs on prices and welfare », *Journal of Economic Perspectives*.

puisque **son taux de croissance devrait reculer**, de **2,8 %** en 2024 à **2 %** en 2025 puis **1,7 %** en 2026.

Dans le même temps, **l'inflation américaine**, qui avait diminué lors des dernières années du mandat de Joe Biden (2021-2025), devrait **repartir légèrement à la hausse**, passant de **2,6 %** en 2024 à **2,7 %** en 2025, et **3 %** en 2026.

Confronté à **la forte hausse des prix de certains produits majoritairement importés très consommés par les Américains** (le prix du café a par exemple augmenté de plus de 20 % en un an) le président Trump a pour la première fois donné le sentiment de reconnaître implicitement ce phénomène en décidant, le 14 novembre 2025, **d'annuler les droits de douane « réciproques » qui pesaient sur des produits agricoles** tels que le café, le thé, les avocats, les tomates, les mangues, les bananes, les épices, ou bien encore les pignons de pin, puis en supprimant le 20 novembre 2025 les droits de douane de 40 % qui pesaient sur 200 produits de l'agronégoce brésilien (voir *supra*).

Les entreprises américaines, seront certes **un peu plus abritées sur leur marché domestique**, mais **pas sur les marchés tiers** où, au contraire, elles **pâtiront de coûts de production plus élevés** en raison de **la taxation des intrants intermédiaires qu'elles importent**, ce qui pourrait entraîner pour elles **des pertes de parts de marché à l'export**.

S'agissant de l'objectif de **réindustrialiser l'Amérique** en incitant les entreprises américaines comme étrangères à **localiser leurs activités aux États-Unis**, les économistes interrogés par la mission estiment qu'il est **peu probable que cette stratégie soit couronné de succès**, dans la mesure où le **transfert de la production prend du temps** et où le secteur manufacturier américain fait face à **une pénurie de main-d'œuvre**, que **les politiques hostiles en matière d'immigration** ne manqueront pas d'aggraver.

Surtout, il n'est pas garanti, en dépit du défilé de leurs PDG dans le bureau Oval, que **les entreprises étrangères s'engagent dans les investissements considérables qu'impliquerait le transfert de leur production aux États-Unis** dans une situation où **les conditions économiques sont très incertaines**, en raison de **l'instabilité structurelle** que fait délibérément régner l'administration Trump.

3. La tentation d'une forte dévaluation du dollar dont la mise en œuvre constituerait un nouveau choc majeur pour l'économie européenne

Au-delà de la guerre commerciale sans précédent qu'elle a lancé avec le reste du monde, l'administration Trump paraît tentée, à tout le moins certains de ses membres, par **l'hypothèse de manipulations du dollar**.

Dans un article publié en novembre 2024¹, l'économiste Stephen Mimran, devenu par la suite chef du conseil d'analyse économique de la Maison Blanche puis membre du comité exécutif de la *Federal Reserve* (Fed) - la banque centrale américaine -, a ainsi considéré que **le dollar souffrait d'une surévaluation chronique grevant la compétitivité de l'industrie manufacturière américaine**, en raison de **son statut de monnaie de réserve mondiale**². Là résidait selon lui **la principale raison du déficit commercial américain**, ce qui faisait **des détenteurs de réserves en dollar** les responsables de ce déséquilibre.

Le dollar étant, selon cette théorie, **un bien public mondial** offert au reste du monde par les États-Unis, **il conviendrait de faire payer ce bien aux pays étrangers**, par l'achat de produits américains, le paiement de droits de douane, la retenue d'intérêts sur les bons du Trésor américains voire même une taxe sur l'utilisation du dollar.

Dans son article, Stephen Mimran évoque également la possibilité de **procéder à une dépréciation concertée du dollar**, au besoin **en y contraignant les banques centrales étrangères** par des menaces, allant jusqu'à évoquer la mise en place pour ce faire « *d'accords de Mar-a-Lago*³ » comparés aux accords du Plaza de 1985 qui avaient conduit à faire baisser la valeur du dollar, puis du Louvre de 1987 qui l'avaient stabilisée. Les accords de Mar-a-Lago consisteraient notamment à **contraindre les partenaires des États-Unis à investir leurs avoirs en dollars en bons du Trésor à long terme**.

Cette théorie fait l'unanimité contre elle, l'ensemble des économistes interrogés par la mission rappelant que, loin d'être un fardeau, **le dollar constitue un « privilège exorbitant » pour les États-Unis**, qui leur permet, entre autres avantages, **de s'endetter de façon quasi-illimitée à faible coût** compte tenu de **l'attractivité de leurs bons du Trésor**.

De l'avis de tous, **le déficit commercial américain sur le commerce de biens s'explique d'abord et avant tout par la propension des Américains à consommer davantage qu'ils ne produisent, à épargner peu et à accepter depuis de nombreuses années un déficit budgétaire important**.

Toutefois, et en dépit de sa disqualification par la communauté scientifique, **cette théorie faisant du dollar un bien public mondial** doit faire l'objet **d'une grande vigilance**, dans la mesure où elle pourrait servir de **soubassement idéologique à des tentatives de manipulations monétaires** qui pourraient venir **déstabiliser l'économie mondiale**.

¹ Stephen Mimran, *A User's guide to restructuring the global trading system*, Hudson Bay Capital, novembre 2024.

² Le dollar constitue environ 60 % des réserves de change de la planète et 60 % de la dette émise à l'international est en dollar. Le dollar est également la monnaie la plus utilisée par le système bancaire mondial et plus de 80 % du volume des transactions de change passe par lui.

³ Nom de la résidence du Président Trump en Floride.

⁴ Pour reprendre la célèbre expression de Valéry Giscard d'Estaing employée en 1964 quand il était ministre des finances.

4. L'évolution de la stratégie américaine : de la sécurisation des approvisionnements à l'affirmation d'une logique coercitive

Depuis la fin de la décennie 2010, la stratégie américaine en matière d'accès aux métaux critiques a pour objectif de garantir la sécurité des approvisionnements stratégiques, de relancer la production nationale et d'assurer la souveraineté industrielle et technologique du pays.

Au cours de son premier mandat (2017-2021), le président Trump a pris une série de mesures visant à réduire la dépendance à des fournisseurs étrangers.

Le décret présidentiel n° 13 817 (décembre 2017) constitue l'acte fondateur de cette politique. Il prévoyait en particulier l'établissement d'une liste de minerais critiques et d'un rapport devant servir de base à la définition d'une stratégie et d'un plan d'action pour sécuriser les approvisionnements en minerais critiques, lesquels devaient poursuivre quatre objectifs principaux¹ :

- identifier de nouvelles sources de minerais critiques ;
- augmenter la production domestique à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement, y compris l'exploration, l'exploitation minière, la concentration, la séparation, l'alliage, le recyclage et le retraitement des minerais critiques ;
- veiller à ce que les acteurs industriels du secteur aient un accès électronique aux données topographiques, géologiques et géophysiques les plus avancées sur le territoire américain ;
- rationaliser les processus d'autorisation et de permis minier afin d'accélérer l'exploration, la production, le traitement, le retraitement, le recyclage et le raffinage national des minerais essentiels.

Dans son prolongement, le décret n° 13 953 (septembre 2020) qualifie les dépendances américaines à l'égard de pays tiers de « *vulnérabilité stratégique* » et enjoint les agences fédérales compétentes à décliner cette stratégie dans leurs domaines respectifs.

L'arrivée au pouvoir de Joe Biden en 2021 n'a pas marqué une rupture avec cette stratégie, mais plutôt une réorientation de celle-ci. L'administration démocrate a multiplié les alliances avec des États disposant d'importantes ressources, signant des accords avec le Canada, le Chili, l'Australie et le Japon. Un partenariat pour la sécurité minière a par ailleurs été lancé en juin 2022 avec dix pays - l'Australie, le Canada, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Japon, la Corée du Sud, la Suède, le Royaume-Uni et la Commission européenne - visant à soutenir les investissements dans des pays présentant un important potentiel.

¹ Observatoire de la sécurité des flux et des matières énergétiques, *La stratégie des États-Unis dans la géopolitique des métaux critiques*, juin 2022.

Sous la présidence Biden, les États-Unis ont par ailleurs eu recours à des instruments de politique industrielle orientés vers la transformation et la durabilité des chaînes de valeur avec, en particulier, **l'adoption de l'Inflation Reduction Act (IRA), en août 2022. Cette législation mettait en place des incitations financières avec pour objectif de développer la production, le raffinage et le recyclage de minerais critiques et de terres rares sur le sol américain.** Par ailleurs, les subventions auxquelles ouvraient droit les acquisitions de véhicules électriques, étaient ainsi conditionnées à l'utilisation de composants, notamment pour les batteries, fabriqués ou recyclés aux États-Unis ou dans des pays avec les États-Unis disposaient d'un accord de libre-échange.

Le retour au pouvoir de Donald Trump est marqué par un recentrage plus affirmé sur la relance de la production minière nationale et sur des instruments plus coercitifs du commerce et de la sécurité économique. La nouvelle administration a ainsi annoncé des mesures visant à « *faciliter la production minérale américaine au maximum* » et a ordonné l'ouverture d'une enquête sur les importations de minerais critiques considérant que la dépendance du pays faisait « peser des risques potentiels sur la sécurité nationale, la préparation de la défense, la stabilité des prix ainsi que sur la prospérité et la résilience économique ». La liste des minéraux couverts par les outils fédéraux a par ailleurs été élargie, permettant des aides, des incitations fiscales et des protections commerciales nouvelles pour stimuler l'extraction et le traitement domestiques.

Au plan international, cette stratégie s'est accompagnée de « *vellétés expansionnistes* »¹ de la part de Washington, qu'il s'agisse des menaces d'annexion du Canada, qui dispose de 34 minéraux critiques, et du Groenland, dont le sous-sol contiendrait 25 des 34 matières premières critiques considérées par la Commission européenne comme revêtant une importance stratégique, ou encore du chantage vis-à-vis de l'Ukraine qui s'est conclu par un accord sur les ressources minérales signé le 30 avril 2025 prévoyant la création d'un fonds d'investissement commun entre Kiev et Washington pour l'exploitation des minerais rares et d'autres ressources naturelles de l'Ukraine.

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

A. DES EFFETS GLOBALEMENT NÉGATIFS, MAIS QUI DEVRAIENT RESTER RELATIVEMENT CONTENUS

En 2024, comme indiqué *supra*, **la France a exporté 48,6 Md€ de biens vers les États-Unis, dont 44 Md€ ont été exportés par un peu moins de 14 700 entreprises** des secteurs marchands non agricoles et non financiers.

¹ CEPPI, *l'économie mondiale 2026, 2025*.

Pour l'ensemble des entreprises exportant vers les États-Unis, ce marché représente en moyenne **10,6 % de leurs exportations totales**.

Présentent une exposition plus marquée au marché américain les entreprises appartenant **aux secteurs des vins et spiritueux (21,9 % de leurs exportations)**, de la construction aéronautique ou navale (**19,5 % de leurs exportations**) et de la maroquinerie (**15,2 % de leurs exportations**). C'est également à ces mêmes secteurs qu'appartiennent la majorité des **2 000 entreprises françaises** qui réalisent **plus de 10 % de leur chiffre d'affaires** aux États-Unis.

1. Un effet global sur les exportations françaises des droits de douane américains encore peu perceptible

Selon la direction générale du Trésor, **la politique commerciale menée par les États-Unis depuis le début de l'année 2025 aura un effet négatif sur la croissance européenne et sur la croissance française** : l'incertitude freine la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, tandis que les droits de douane réduisent les exportations et perturbent l'organisation mondiale de la production en forçant une réorganisation des chaînes de valeur.

Cette situation devrait affecter négativement le PIB français de **- 0,1 % en 2025 et de - 0,4 % en 2026 en niveau**. À titre de comparaisons, l'Allemagne subirait une perte de **- 0,1 % de PIB en 2025 et - 0,8 % en 2026** et l'Italie de **- 0,1 % en 2025 et - 0,6 % en 2026¹**.

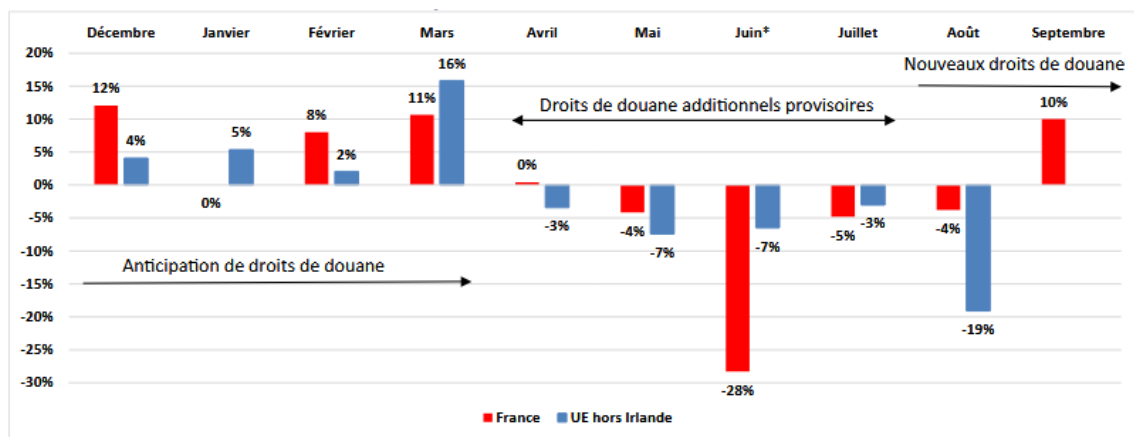
Dans un premier temps, **la perspective de mesures tarifaires semble avoir dynamisé les exportations de la France et de l'Union européenne vers les États-Unis (+ 6 % pour la France au premier trimestre 2025 par rapport au premier trimestre 2024, + 8 % pour l'UE hors Irlande)**. En particulier, **les exportations de vins et de produits de maroquinerie français ont connu des hausses significatives**, probablement en raison de **la constitution de stocks** par les importateurs américains désireux **d'anticiper la mise en place de tarifs douaniers** par l'administration Trump. Les exportations françaises vers les États-Unis ont ensuite **légèrement diminué au deuxième trimestre** avant de **se stabiliser au troisième trimestre**.

Au total, **les exportations françaises vers les États-Unis ont augmenté de 2 %** entre les trois premiers trimestres de 2024 et les trois premiers trimestres de 2025. Cette hausse est toutefois tributaire **du dynamisme des exportations aéronautiques** : sans ce secteur, les exportations totales de la France auraient en effet **diminué de 2 % sur cette période**. À noter que les exportations britanniques et allemandes vers les États-Unis ont pour leur part **diminué de 5 % et de 7 % sur la même période**.

¹ Estimations réalisées à l'aide du modèle Oxford Economics.

Si ces premiers chiffres des exportations françaises paraissent rassurants, il demeure toutefois **trop tôt**, de l'avis des économistes et des administrations entendus par la mission, **pour mesurer véritablement l'impact sur les exportations françaises des droits de douane « plancher » de 15 %** mis en place à compter d'août 2025 en application de l'accord de Turnberry.

Évolution en glissement annuel des exportations de la France et de l'Union européenne hors Irlande vers les États-Unis de janvier à septembre 2025



Source : DGDDI¹

2. Incertitude permanente et complexité juridique, deux fléaux qui pénalisent tout particulièrement les PME et les ETI

Les représentants des principaux secteurs économiques entendus par la mission ont tous insisté sur le fait que **l'instabilité permanente alimentée par l'administration Trump sur la question des droits de douane constituait pour les entreprises une vraie source de difficulté**, dans la mesure où elle **pénalisait leur capacité à investir**, faute de capacité à se projeter dans un avenir clair et bien défini.

Si l'accord de Turnberry a sur ce point été vécu comme une façon de donner **un cadre plus lisible et prévisible**, les entreprises françaises et leurs représentants craignent néanmoins qu'il ne s'agisse là **que d'une trêve** et que **les tensions commerciales se poursuivent avec les États-Unis**, qu'il s'agisse de la mise en place de droits de douane sectoriels ou bien, le moment venu, **d'une remise en cause par la partie américaine de tout ou partie du contenu de l'accord conclu en juillet 2025**. D'autant que les États-Unis, en utilisant des *executive order* présidentiels, sont en mesure **d'agir avec un très faible préavis**, ce qui laisse peu de temps aux entreprises européennes pour s'adapter.

¹ La chute de 28 % en glissement annuel au mois de juin 2025 par rapport à juin 2024 est uniquement due à l'exportation exceptionnelle d'un navire de croisière en juin 2024. Sans cette vente, les exportations auraient baissé de seulement 1 % en juin.

Autre point sur lequel a notamment insisté l'avocat en commerce international Stéphane Chasseloup, les droits de douane américains, au-delà de leur montant plus ou moins pénalisant selon les filières, sont source de **complexité juridique, en particulier pour les PME et les ETI. Ces structures, peu familières des sujets douaniers, des règles d'origine des produits et du fonctionnement des douanes américaines, peinent à discerner les tarifs applicables à leurs produits exportés aux États-Unis.**

À titre d'illustration, **un parfum se verra taxé à 15 %**, mais si son bouchon est en aluminium, **la valeur de ce bouchon sera pour sa part taxée à hauteur de 50 %** ; cette complexité renchérit les exportations vers les États-Unis.

3. Les effets supplémentaires du taux de change euro-dollar défavorable qui vient quasiment doubler l'impact des droits de douane

La politique tarifaire n'est pas le seul facteur – et sans doute pas le principal – expliquant **l'évolution des échanges commerciaux franco-américains.**

Un effet collatéral majeur des annonces de mesures tarifaires du président Trump a été en effet **la dépréciation très significative du dollar**. Il s'était fortement apprécié lors de l'élection, mais a, depuis, largement perdu le terrain gagné et baissé en-deçà du niveau pré-élection.

De janvier à septembre 2025, en parité moyenne mensuelle, **le dollar s'est ainsi déprécié de plus de 13 % par rapport à l'euro**. L'effet est comparable et vient s'ajouter à celui des tarifs douaniers américains imposés à l'UE avec le taux plancher de 15 %, engendrant **un déficit de compétitivité aux États-Unis de près de 30 % en défaveur des produits européens et français** par rapport à la période antérieure à l'élection du président Trump, ce qui est considérable.

B. DES SECTEURS TRÈS EXPOSÉS POUR LESQUELS DES EXONÉRATIONS DE DROITS DE DOUANE SONT À RECHERCHER EN PRIORITÉ

1. Un nouveau coup de massue pour les vins et spiritueux et, plus largement, pour le secteur agroalimentaire

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 glissement annuel 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.**

Au total, les exportations de boissons de la France vers les États-Unis ont ainsi **diminué de 12 %** entre janvier et septembre 2024 et

janvier-septembre 2025, soit **une baisse de 349 millions d'euros en valeur**. Entre août-septembre 2024 et août-septembre 2025, elles ont **baissé de 44 %**, soit **une diminution massive de 308 millions d'euros en valeur**.

La bonne tenue des exportations au premier semestre s'expliquait de toute évidence par **une anticipation des importateurs et distributeurs américains désireux de se constituer des stocks de précaution** (y compris avec des droits de douane de 10 % à partir d'avril 2025) dans la crainte d'une aggravation des droits.

La chute brutale constatée à partir de juillet s'explique par **la nécessité pour les distributeurs américains de déstocker**. Une fois ces volumes écoulés, **les nouveaux achats seront nettement plus onéreux**, avec un impact direct sur le prix en linéaire.

Selon la Fédération des vins et spiritueux (FEVS) entendue par la mission, **1 % de hausse de prix des vins et spiritueux sur le marché américain implique une baisse mécanique de 0,8 % des volumes vendus**. Or les prix des vins et spiritueux progressent désormais **de près de 30 %**, sous le double effet des droits de douane et du taux de change, ce qui laisse craindre **une baisse des ventes supérieure à 20 % sur le marché américain**.

Obtenir une exemption pour les vins et spiritueux – la filière viticole française subissant par ailleurs une crise profonde aux causes multiples – 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 prévu par l'accord de Turnberry.

Pour mémoire, **la filière a déjà souffert des guerres commerciales du président Trump**. En 2019, lors de son premier mandat, les vins, pris en otage dans le conflit Airbus-Boeing qui opposait l'Europe et les États-Unis, avaient été **soumis à une hausse des droits de douane de 25 %**. L'impact sur la filière viticole française avait été estimé à **450 millions d'euros** pendant la période de sanctions, finalement levées à l'arrivée du président Biden au pouvoir.

S'agissant plus largement de l'agroalimentaire, traditionnellement l'un des points fort du commerce extérieur français aujourd'hui en grande difficulté, l'instauration d'un droit de douane américain de 15 % va inévitablement **pénaliser un grand nombre de filières qui ne subissaient jusqu'alors aucun droit de douane**, à l'instar de **la filière laitière française**, dont les exportations vers les États-Unis représentent **350 millions d'euros**.

De fait, les États-Unis, **deuxième client extra-communautaire des entreprises alimentaires françaises¹**, constituent **un marché irremplaçable à court et moyen terme du fait du pouvoir d'achat des consommateurs américains**, compatible avec **la valeur ajoutée élevée des produits agroalimentaires français**.

¹ Le premier étant le Royaume-Uni.

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.

Autre effet induit signalé aux rapporteurs par l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) : **les produits initialement destinés au marché américain** (mais frappés de droits de douane) **seront redirigés vers d'autres zones, saturant ces marchés**. Nos concurrents européens seront dans la même situation que les industriels français et chercheront à diversifier leurs débouchés rapidement. **Les industries agroalimentaires françaises risquent alors de subir un effet de report de concurrence**. Cela pourrait créer **une pression accrue sur les débouchés traditionnels des industries agroalimentaires françaises**, avec **un risque de baisse des prix et de perte de parts de marché à la clef**.

2. Une nouvelle fragilisation pour les filières des équipementiers automobiles et de la métallurgie

Alors que **la métallurgie européenne**, et en son sein la métallurgie française, **connaît de profondes difficultés**, dues en particulier à **la faiblesse de la demande et aux surcapacités chinoises**, **la mise en place sur les exportations européennes d'acier et d'aluminium** vers les États-Unis de droits de douane à hauteur de 25 % en mars puis 50 % en juin, a constitué **une nouvelle très défavorable**.

De fait, les conséquences n'ont pas tardé à se faire sentir, puisque **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 (cf. *infra*).

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 %.

Si les constructeurs automobiles français sont malheureusement quasiment absents du marché américain, **les équipementiers français**

fournissent en revanche les constructeurs allemands qui, eux, ont exporté quelque **600 000 véhicules** aux États-Unis en 2024.

La diminution des droits de douane sur les automobiles de 27,5 % à 15 % grâce à l'accord de Turnberry constitue **un soulagement**, ce niveau de protection demeurant malgré tout **très élevé par rapport à la situation antérieure**, dans laquelle les automobiles européennes étaient taxées à 2,5 % lors de leur entrée sur le marché américain.

Aussi faut-il vraisemblablement s'attendre, en dépit de leur positionnement majoritairement haut de gamme qui rend leur demande *a priori* moins sensible aux hausses de prix, à **un recul des ventes de véhicules allemands aux États-Unis**, ce qui **pénalisera indirectement les équipementiers français**.

C. DES SECTEURS A PRIORI MOINS MENACÉS

1. Des exemptions plus ou moins fragiles pour l'aéronautique et le secteur pharmaceutique

Premier exportateur français vers le marché américain, **le secteur aéronautique et spatial** bénéficiait depuis 1979 d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis prévoyant **une absence réciproque de droits de douane**.

Les droits de douane « réciproques » de 10 % mis en place en avril 2025 constituaient donc une mauvaise nouvelle pour la filière, ce qui ne l'a pas empêché de **voir ses ventes vers les États-Unis progresser** entre janvier-septembre 2024 et janvier-septembre 2025 **de 17 %**, soit **une hausse de 1,2 Md€**.

L'exemption obtenue dans le cadre de l'accord de Turnberry permet **un retour à la situation antérieure, une excellente nouvelle pour un secteur très intégré des deux côtés de l'Atlantique**, avec par exemple de nombreux sous-traitants français travaillant pour Boeing ou le partenariat entre Safran et General Electric pour les moteurs *Leap* d'avions moyen-courrier (familles A320 d'Airbus et 737 de Boeing).

Les produits pharmaceutiques sont eux aussi exonérés des droits « plancher » de 15 %, ce qui n'a toutefois pas empêché **une diminution des exportations françaises de 7 %**, soit **200 M€** en glissement annuel sur les trois premiers trimestres de 2025. **Elle est propre à la France**, les exportations de l'Union européenne, portées par celles de l'Irlande, ayant très fortement progressé au cours de cette période.

S'agissant **des exportations de produits chimiques de base**, la mission note que celles-ci **ont fortement augmenté de 38 %**, soit **une hausse de 600 M€** au cours des trois premiers trimestres de 2025.

2. Un impact limité pour le secteur du luxe

Les États-Unis constituent un marché majeur pour le secteur du luxe, qu'il s'agisse de l'habillement, de la chaussure, de la joaillerie, de la maroquinerie ou bien encore des parfums et cosmétiques.

Ce secteur économique présentant des prix élevés, et reposant sur **une valeur perçue liée à l'excellence des productions et du savoir-faire français**, leurs consommateurs américains devraient *a priori* être moins sensibles que dans d'autres secteurs à la hausse des prix induite par les droits de douane. C'est la raison pour laquelle les groupes de luxe français entendent **refacturer aux consommateurs l'essentiel voire l'intégralité de ces droits de douane**.

Il conviendra toutefois de suivre avec attention l'évolution de leur chiffre d'affaires sur le marché américain, puisque **les exportations de parfums et cosmétiques français** ont par exemple enregistré **de mauvais résultats sur les trois premiers trimestres de 2025**, avec **une baisse de 17 % de leur chiffre d'affaires**, soit **une diminution de quelque 360 M€**.

D. L'ACCOMPAGNEMENT PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT EST UNE NÉCESSITÉ POUR FAIRE FACE À LA COMPLEXITÉ DES NOUVEAUX TARIFS AMÉRICAINS

Tous entendus par la mission, les services de la direction générale du Trésor, de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et l'opérateur Business France ont fait valoir qu'ils étaient **fortement mobilisés** depuis le début de l'année pour **identifier, informer et accompagner opérationnellement les entreprises françaises face aux complexités induites par ces nouveaux droits de douane et la charge administrative auxquelles elles doivent faire face**.

À ce titre, les services centraux de la douane, en lien avec les services déconcentrés, ont engagé **un exercice de recensement des entreprises les plus exposées à ces mesures** afin de leur proposer **un accompagnement personnalisé**.

Par ailleurs, en matière d'information, **des pages dédiées des site Internet de la douane et du Trésor ont été mise en ligne**. La plateforme téléphonique **Infos Douane Service (IDS)** assure une information généraliste de premier niveau et réoriente au besoin les entreprises, en région, vers les services déconcentrés géographiquement compétents. **Des webinaires nationaux et locaux sont régulièrement organisés¹** afin de répondre aux interrogations des entreprises, par filières et selon les différentes

¹ À l'instar de ce qui avait été organisé notamment au moment du Brexit ou des premières sanctions contre la Russie.

problématiques. Le Service Grands Comptes (SGC) accompagne les plus grands groupes industriels.

Enfin, par l'intermédiaire de son conseiller douanier à Washington, **la douane française est en relation quotidienne avec la douane américaine (CBP – Customs and Border Protection) afin de s'assurer qu'aucune marchandise ne reste bloquée à l'entrée du territoire américain et que les mesures américaines sont appliquées de manière uniforme.**

Si **la guerre commerciale lancée par l'administration Trump** a été à l'origine du lancement de la présente mission et si elle constitue indéniablement **un sujet de préoccupation important**, les rapporteurs ont été frappé de constater que la plupart de leurs interlocuteurs faisaient de **la menace représentée par la Chine un sujet autrement plus déterminant.**

La **stratégie de mercantilisme agressif** mis en place par les dirigeants chinois, **les surcapacités industrielles colossales** de ce pays devenu en quelques décennies « **l'usine du monde** » et sa **capacité à dominer désormais les pays occidentaux dans de nombreuses technologies clefs pour l'avenir** constituent assurément **l'un des défis économiques majeurs de notre époque.**

TROISIÈME PARTIE

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

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

A. ÉTAT DES LIEUX DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE L'UE ET LA CHINE

L'Union européenne et la Chine représentent à elles deux **30 % du commerce mondial de biens et services**, ainsi que **34,4 % du produit intérieur brut (PIB) planétaire**, la Chine représentant à elle seule environ **33 % de la production manufacturée mondiale** contre **15 %** pour l'Union européenne.

1. Un déficit commercial structurel de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine

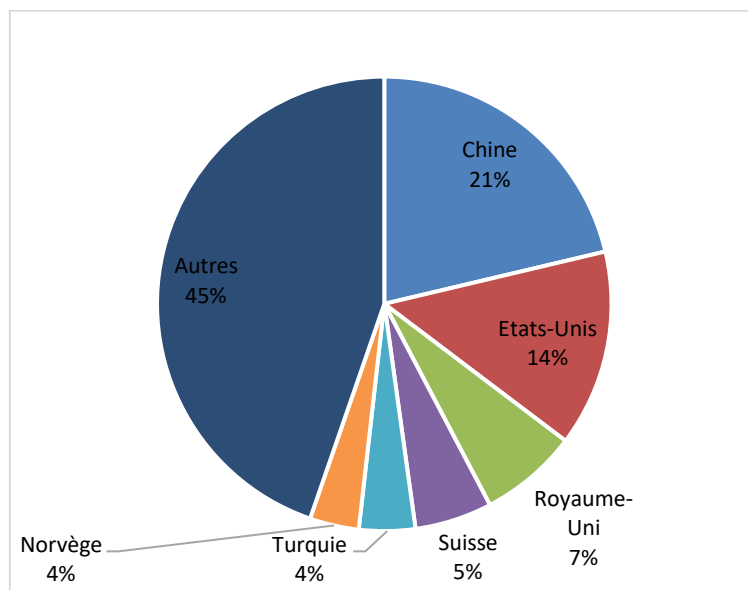
Si l'Union européenne enregistre depuis longtemps un léger excédent avec la Chine s'agissant du commerce des services (**21,7 Md€** en 2024), **la relation commerciale bilatérale se caractérise par la persistance d'un déficit structurel élevé pour l'Union européenne dans le commerce des marchandises, de l'ordre de 304,5 Md€ en 2024¹.**

Avec **517,8 Md€** de biens expédiés vers l'UE en 2024 (soit **plus d'un cinquième des importations européennes**), la Chine occupe **la première place** parmi les fournisseurs de l'Union². Ces exportations chinoises vers l'UE ont en outre **augmenté de 8,1 %** sur les onze premiers mois de l'année 2025 par rapport à la même période de 2024.

¹ Source : Eurostat, *Slight decline in imports and exports from China in 2024*, 4 mars 2025.

² Source : Commission européenne, *EU trade relations with China. Facts, figures and latest developments*.

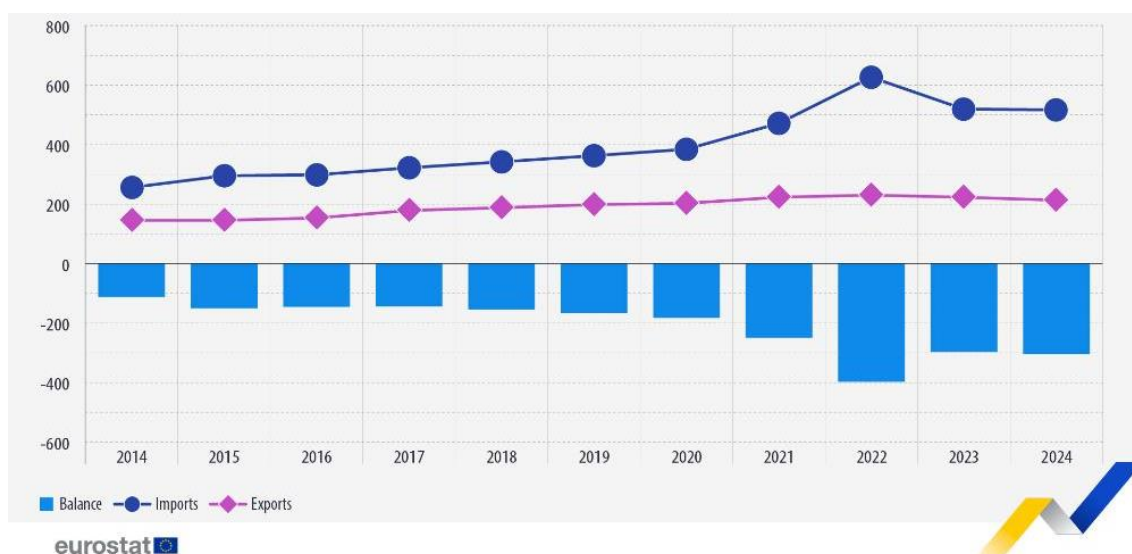
Importations de l'Union européenne en 2024 (en %)



Source : Sénat, à partir des données d'Eurostat

Le déséquilibre constaté dans la relation commerciale entre l'Union européenne et la Chine s'est fortement accentué au cours de la dernière décennie puisque, sur la période 2014-2024, **les importations de l'UE en provenance de Chine ont été multipliées par deux (+ 101,9 %)**, tandis que les exportations européennes vers la Chine n'ont **progressé que de moitié (+ 47,0 %)**.

Échanges commerciaux entre l'Union européenne et la Chine sur la période 2014-2024 (en milliards d'euros)



Source : Eurostat

À l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, tous les États membres de l'Union européenne affichent un déficit commercial vis-à-vis de la Chine. Les trois principaux importateurs de produits chinois sont les Pays-Bas (109 Md€), l'Allemagne (96 Md€) et l'Italie (50 Md€).

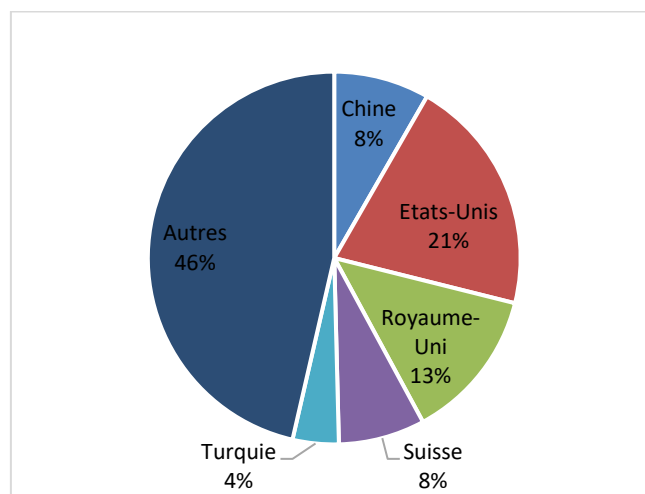
En 2024, les biens manufacturés ont représenté près de 97 % des importations européennes en provenance de Chine ; parmi les biens les plus importés figurent les machines électriques, les appareils électroménagers, mais également les appareils de télécommunication et audiovisuel, ainsi que les ordinateurs, serveurs et équipements de traitement informatique¹.

Ce profil d'importation reflète à la fois la spécialisation de l'économie chinoise dans la production de masse d'équipements, machines et biens technologiques, mais également la dépendance de l'Union européenne à un approvisionnement extérieur pour certains secteurs industriels et biens de consommation.

2. La Chine, un débouché majeur pour les exportations européennes, et notamment pour les exportations françaises

En parallèle, les exportations de l'UE vers la Chine ont atteint **213,3 Md€ en 2024** (soit **8,3 % des exportations** extra-UE), faisant de cette dernière le **troisième partenaire commercial de l'Union** s'agissant des exportations. Elles ont toutefois **diminué de 3,5 %** sur les onze premiers mois de l'année 2025 par rapport à la même période de 2024.

Exportations de l'Union européenne en 2024 (en %)



Source : Sénat, à partir des données d'Eurostat

¹ Source : Eurostat, *Slight decline in imports and exports from China in 2024*, 4 mars 2025.

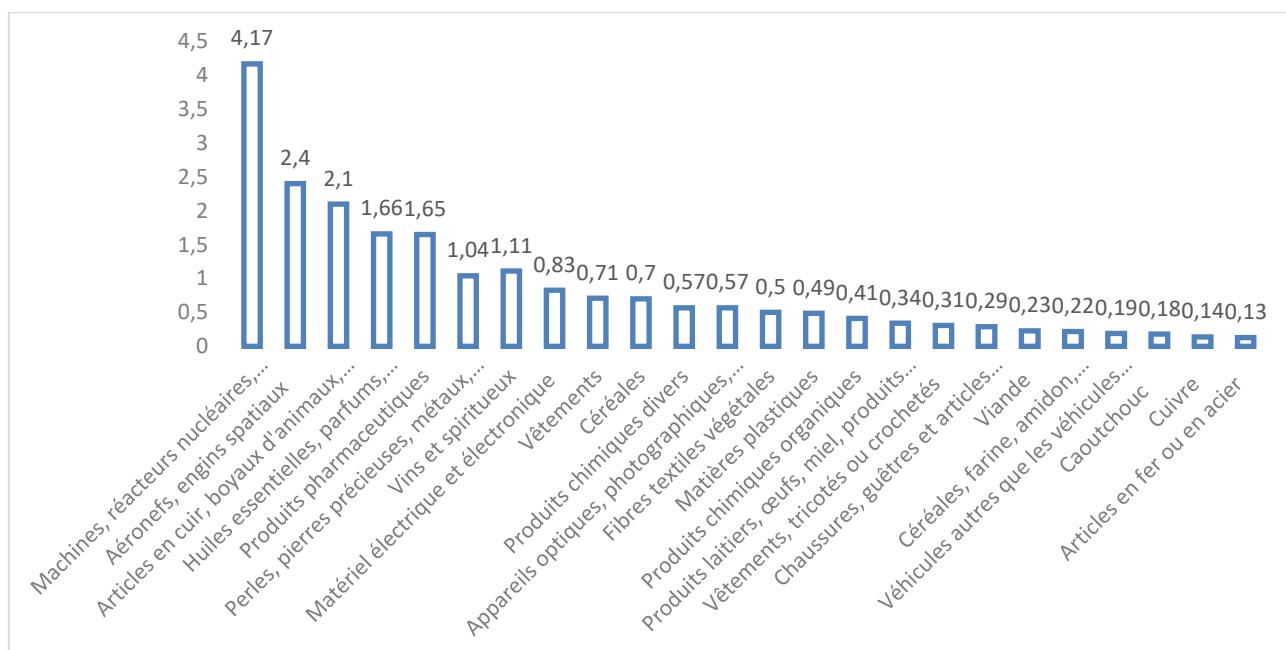
Le marché chinois constitue un débouché stratégique majeur pour les exportateurs européens, en raison de la taille de sa population, de l'essor de sa classe moyenne et de la demande croissante en produits à forte valeur ajoutée.

Les exportations européennes vers la Chine se concentrent ainsi sur **des segments intensifs en capital et en technologie**, où l'Union européenne dispose encore ou disposait jusqu'à récemment d'avantages comparatifs (machinerie, équipements industriels, dispositifs médicaux, produits chimiques, automobiles).

Cette dynamique se vérifie particulièrement pour la France, portée par **l'excellence reconnue de certaines filières nationales** – aéronautique, pharmacie, cosmétique, vins et spiritueux, ainsi que les industries du luxe et de l'art de vivre – dont les performances commerciales en Chine constituent un facteur significatif de compétitivité internationale.

Les exportations françaises vers la Chine dépassent ainsi régulièrement **20 Md€ par an**¹, et ont atteint **25 Md€** en 2024.

Exportations françaises vers la Chine (en Md€)



Source : Sénat, à partir des données de Trading Economics

Si la Chine constitue ainsi un marché essentiel pour les entreprises européennes, l'accès au marché chinois demeure néanmoins entravé par des obstacles structurels – environnement institutionnel complexe, asymétries réglementaires – **limitant la réciprocité des relations économiques**.

¹ <https://tradingeconomics.com/france/exports/china>.

Ce déséquilibre structurel pourrait en outre s'accroître à court terme en raison des tensions commerciales avec les États-Unis, qui font peser un risque de diversion commerciale vers l'Union européenne.

3. Sous l'effet des tensions commerciales sino-américaines, de premiers signes de diversion partielle vers l'Union européenne

Sur la période courant de janvier à novembre 2025, l'augmentation massive des droits de douane américains a provoqué, en glissement annuel par rapport à la même période de 2024, **une chute de 18,9 % des exportations chinoises vers les États-Unis**, entraînant **un report vers d'autres destinations finales** – notamment l'Asie du Sud-Est (avec **une hausse de 13,7 %** vers les pays de l'ASEAN), l'Afrique, ou encore l'Inde et l'Indonésie.

Ce phénomène de diversion commerciale s'est observé également en Europe, quoique de manière plus modérée ; selon les chiffres du commerce extérieur communiqués début décembre par les douanes chinoises, les ventes de biens chinois vers l'Union, en glissement annuel, **ont augmenté de 8,1 %** par rapport à la même période de 2024.

Ces tendances sont confirmées par les douanes françaises¹, qui ont enregistré une progression de 8 % des importations en provenance de Chine et de Hong-Kong entre le premier semestre 2024 et le premier semestre 2025, suivie d'un recul de 4 % au cours du troisième trimestre 2025 par rapport à la même période en 2024. Si cette dynamique concerne un large éventail de secteurs, elle est particulièrement marquée pour les produits pharmaceutiques, dont les importations en valeur sont passées de 0,5 à 1,4 Md€ sur la période (+ 190 %). Des hausses moindres ont également été constatées dans les produits textiles, habillement, cuir et chaussures (+ 10 %), les produits de construction automobile (+ 23 %), l'aéronautique (+ 20 %), les produits manufacturés divers (+ 11 %) et les matériels de transport (+ 15 %)².

Les rapports mensuels produits par le groupe de travail mis en place en avril 2025 par la Commission européenne pour renforcer la surveillance des importations permettent **d'appréhender de manière plus fine l'ampleur de ce phénomène**.

¹ Douanes, « Focus : Quels effets des droits de douane américains sur le commerce extérieur de la France et de l'Union européenne ? », 2025.

² Source : réponse écrite au questionnaire adressé à la direction générale des douanes et des droits indirects.

La surveillance des importations mise en place par la Commission européenne

La Commission européenne a annoncé le 7 avril 2025 la mise en place d'une « task force » chargée de détecter, dans les importations de l'UE, les reports de flux liés à l'introduction des tarifs douaniers américains.

L'approche s'inspire de l'analyse des pratiques anti-concurrentielles et de dumping. Les critères de sélection des flux au niveau de l'UE se fondent notamment sur une hausse des volumes d'au moins 5 % concomitante avec une baisse des prix d'au moins 5 % sur la période d'observation pour des produits affichant une valeur minimal hebdomadaire d'importation de 200 000 euros.

Les résultats du suivi sont disponibles sur le site internet de la Commission européenne.

Source : DGDDI

Selon le dernier rapport, de ce groupe de travail portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2025, sur 9 525 produits examinés, **126 produits** – principalement dans les domaines du textile (29 produits), des machines-outils (17), de la chimie (16), des métaux de base (11) et de l'agroalimentaire (9) - **subiraient ainsi un choc lié à une réorientation des exportations chinoises.**

Par ailleurs, selon l'Alliance du commerce, qui a observé un report très important des plateformes en ligne asiatiques (*Shein, Temu*) sur le marché européen, le transfert massif des budgets *marketing* de ces acteurs vers l'Union européenne exposerait les acteurs français à une perte de visibilité dans les résultats de recherche. Le référencement payant reposant sur des enchères, la forte présence d'acteurs chinois contraindrait les entreprises françaises à relever leurs offres pour rester visibles.

À moyen terme, une réorientation durable des flux commerciaux peut faire craindre une intensification de la concurrence exercée par les entreprises chinoises, tant sur le marché européen que sur les marchés traditionnels d'exportation des entreprises européennes, exposant ces dernières au risque d'une érosion de leurs positions compétitives.

Si, dans l'immédiat, l'étude de la douane conclut que l'Union européenne ne semble pas être globalement la principale zone de report des exportations chinoises précédemment destinées aux États-Unis, **elle observe de premiers mouvements de réorientations commerciales par le biais de pays tiers** ; concomitamment à la hausse des exportations chinoises vers l'Asie du Sud-Est, entre avril-septembre 2024 et avril-septembre 2025, la France enregistre ainsi une augmentation substantielle de ses importations originaires du Vietnam (+ 11 %) et d'Indonésie (+ 22 %).

Il ressort des travaux menés par les rapporteurs qu'il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les potentielles redirections de produits chinois vers l'Europe, mais qu'il faudra faire preuve d'une très grande vigilance sur

cette question dans les mois à venir. En effet, la situation ne cesse d'évoluer, comme en atteste la conclusion d'un accord entre la Chine et les États-Unis à la fin du mois d'octobre 2025, permettant d'abaisser les droits de douane américains de dix points de pourcentage. Ainsi, selon le *Yale budget lab*¹, le taux de douane américain effectif vis-à-vis de la Chine se situe désormais à 20,2 %, soit presque au même niveau que celui appliqué au reste du monde (17,3 %) – l'Europe se situant à environ 9 %.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE ÉCONOMIQUE ET TECHNOLOGIQUE DE LA CHINE EST ALLÉE DE PAIR AVEC UN ACCROISSEMENT DES DÉPENDANCES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Une économie de plus en plus compétitive engendrant des dépendances sectorielles

a) Un modèle de croissance fondé sur l'investissement et les exportations

En quelques décennies, le modèle de croissance de la Chine, reposant sur l'investissement et les exportations, lui a permis de devenir un acteur majeur de l'économie mondiale : son PIB par tête a ainsi été multiplié par plus de 9 en seulement 25 ans.

À cet égard, l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001 a constitué un tournant majeur, permettant à la Chine d'accélérer son développement et de s'imposer comme une puissance manufacturière mondiale, l'industrie représentant aujourd'hui 25 % de son PIB ; en effet, l'intégration au système multilatéral lui a offert un accès élargi aux marchés mondiaux et un cadre favorable à l'attraction d'investissements directs étrangers (IDE), dont le rôle a été déterminant : en s'implantant en Chine pour tirer parti de sa main-d'œuvre bon marché, des coûts énergétiques relativement faibles, et de la proximité avec les chaînes d'approvisionnement asiatiques, les entreprises étrangères ont contribué à **améliorer la productivité locale** et la **capacité d'innovation** des entreprises chinoises.

La part de la Chine dans les exportations mondiales est ainsi passée d'environ 4 % en 2001 à plus de 15 % en 2023, faisant du pays le premier exportateur mondial de marchandises. Le 8 décembre 2025, les douanes chinoises ont ainsi annoncé que **l'excédent commercial de la Chine** dépasserait pour la première fois en 2025 **les 1 000 Md\$, soit 860 Md€**, les exportations ayant contribué à **40 % de la croissance chinoise cette année**. En parallèle, la Chine a pu **bénéficier d'un transfert massif de savoir-faire productifs occidentaux**, ainsi que **d'une insertion plus profonde dans les chaînes de valeur mondiales**, permettant à ses entreprises **d'accélérer leur montée en gamme technologique**.

¹ Réponse écrite au questionnaire adressé à la direction générale des entreprises.

L'expansion économique chinoise s'est également appuyée sur un **niveau exceptionnellement élevé d'investissements** - de l'ordre de **41 % du PIB** entre 2001 et 2021¹, soit une part **deux fois plus élevée** qu'aux États-Unis ou au sein de l'Union européenne.

b) Une politique industrielle volontariste, moteur de la transition chinoise : du rattrapage au leadership technologique

Dans le même temps, la Chine a mené une **politique industrielle volontariste**, visant à rattraper les économies les plus développées et à réduire ses dépendances technologiques à l'égard de l'étranger. Selon le *Kiel Institute*, elle y consacrerait 2 % de son PIB, soit cinq à six fois plus de soutiens à l'industrie que l'Union européenne et les États-Unis.

C'est dans cette perspective qu'a été lancé en 2015 le programme *Made in China 2025*, destiné à développer des capacités nationales dans dix secteurs à haute valeur ajoutée - véhicules électriques, robotique, équipements aéronautiques, technologies ferroviaires, biopharmacie, équipements médicaux, technologies de l'information de nouvelle génération, machines-outils numériques, nouveaux matériaux et énergies propres.

Pour soutenir ces secteurs et remplir l'objectif de porter la part de composants domestiques dans ces produits à 40 % d'ici 2020 puis 70 % d'ici 2025, ce plan a mobilisé un large éventail d'instruments : subventions directes, soutien massif à la R&D, prêts à taux réduits, consolidation des entreprises publiques, utilisation extensive des marchés publics pour stimuler la demande intérieure, et enfin politiques de transfert de technologies étrangères, *via* les co-entreprises ou les acquisitions d'entreprises étrangères.

Cette politique industrielle très volontariste a produit des effets spectaculaires qui ont accéléré l'émergence du pays. D'un modèle essentiellement fondé sur la compétitivité-prix, la Chine a ainsi évolué vers un modèle intégrant de plus en plus **la montée en gamme technologique** ; la Chine est ainsi parvenue à capter une part croissante de la valeur ajoutée au sein des chaînes de valeur mondiales, et s'est imposée comme un acteur majeur dans les technologies intermédiaires et avancées².

Ainsi, depuis plus de 15 ans, la part des exportations dans le PIB chinois a suivi une tendance baissière passant de 35 % en 2006 à 18 % en 2018. Cette évolution s'explique par **l'augmentation de la valeur ajoutée domestique dans les exportations, au détriment de la valeur ajoutée étrangère.**

Elle résulte notamment du **recul du *processing trade*** — consistant à importer des biens intermédiaires pour les assembler ou les transformer avec une faible valeur ajoutée avant réexportation — et de la **montée en gamme de**

¹ Source : Banque de France, *La Chine peut-elle transformer le défi de la transition climatique en opportunité ?*

² Brühl, V. *The economic rise of China – an analysis of China's growth drivers*. *Int Econ Econ Policy* 22, 16 (2025).

l'industrie manufacturière chinoise. Tandis que la proportion des exportations chinoises de produits bas de gamme s'est contractée, passant d'environ 70 % des exportations en moyenne en 2000 à 54 % en 2017, **les produits manufacturés de haute et moyenne technologie représentent désormais plus de 50 % du total des exportations chinoises**¹.

Depuis 2023, le concept de « *nouvelles forces productives de qualité* » forgé par le président chinois Xi Jinping a encore élargi l'ambition technologique du pays, en mettant l'accent sur les technologies émergentes – comme l'intelligence artificielle, le quantique, les technologies spatiales, les semi-conducteurs de nouvelle génération ou les biotechnologies. Les « *nouvelles forces productives de qualité* » prolongent ainsi les objectifs du plan Made in China 2025, tout en recentrant l'effort national sur les technologies de rupture, **susceptibles de façonner la compétition économique mondiale au cours des décennies à venir.**

En quelques années, la Chine a donc réussi à passer d'une logique de rattrapage économique à une logique de *leadership* technologique de plus en plus assumée.

2. Un rapport de force inversé : des dépendances européennes croissantes, une autonomie renforcée de la Chine

Au cours des dernières années, **la dépendance européenne s'est accrue, à l'égard des biens stratégiques chinois, mais également de la capacité d'innovation des entreprises chinoises.** En parallèle, la Chine a considérablement réduit ses propres dépendances.

a) Une dépendance croissante de l'Union européenne aux importations stratégiques chinoises...

Cette montée en gamme de la production chinoise a aggravé le déséquilibre caractérisant la relation commerciale bilatérale entre l'Union européenne et la Chine, marquée par la dépendance européenne aux importations chinoises. Loin de se limiter aux biens de consommation courante, cette dernière touche désormais des **secteurs hautement stratégiques**, qu'il s'agisse d'équipements électroniques, de composants informatiques, ou encore de panneaux solaires ou de batteries au lithium.

Selon le CEPII², **les dépendances de l'Union européenne et des États-Unis vis-à-vis de la Chine dans les secteurs stratégiques se sont accrues entre 2019 et 2022.** Sur cette période, le nombre total de produits dont l'Union est dépendante a augmenté, sans que la composition des fournisseurs évolue. Ainsi, le nombre de produits stratégiques majoritairement importés

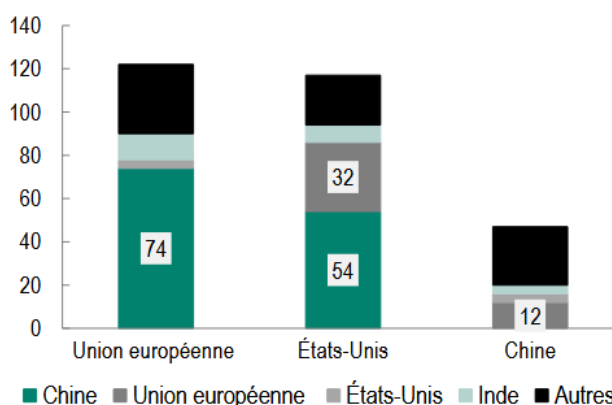
¹ Ibid.

² CEPII, *Dépendances commerciales : si la Chine est en position dominante, l'Union européenne n'est pas dépourvue d'atouts*, n° 452, février 2025.

de Chine a progressé de 20 %, pour atteindre 74 % en 2022 – une hausse principalement portée par les secteurs de l'électronique et des transports.

Parmi les produits stratégiques pour lesquels l'Union dépend de la Chine, figurent des produits chimiques utilisés pour la production d'engrais ou de médicaments, ainsi que des produits électroniques.

**Nombre de produits dépendants dans les secteurs stratégiques en 2022,
par origine géographique**



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

Selon une étude récente de l'OCDE¹, la part de la Chine dans la concentration des importations est passée de 5 % à 30 % au cours des 25 dernières années ; ainsi, tandis qu'auparavant, plusieurs grands fournisseurs se partageaient les parts du commerce « concentré » (c'est-à-dire provenant d'un petit nombre de fournisseurs dominants), la Chine est désormais le principal pays fournisseur dans près d'un tiers des cas d'importations « fortement concentrées ».

Cette évolution témoigne de la dépendance commerciale croissante de l'Union européenne à l'égard de la Chine pour certains intrants ou biens essentiels : l'intégration des entreprises européennes dans les chaînes de valeur mondiale, au sein desquelles la Chine occupe désormais une place centrale, place l'industrie européenne dans une situation de vulnérabilité en cas de choc géopolitique ou de rupture des chaînes d'approvisionnement.

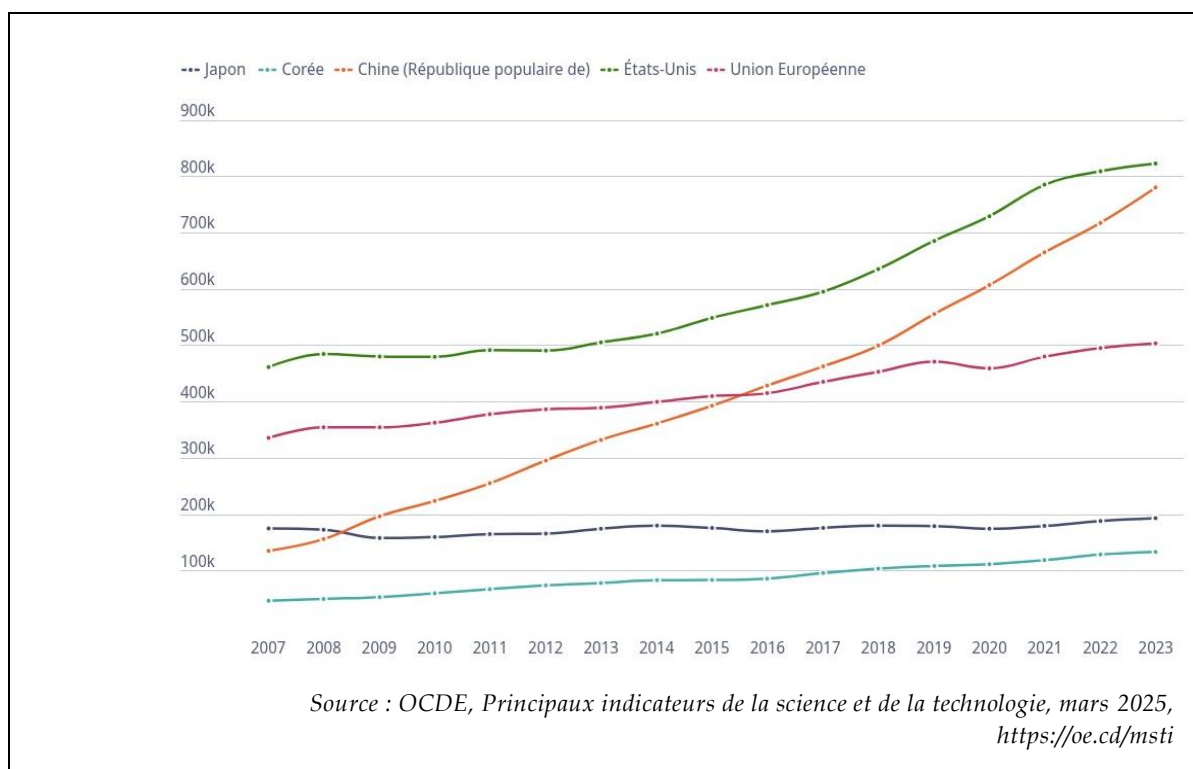
b) ... à laquelle s'ajoute désormais une dépendance technologique

Pour parvenir à ses objectifs et assoir sa domination technologique, la Chine a massivement investi dans les dépenses de recherche et développement. Entre 2007 et 2023, les dépenses de R&D chinoises ont été

¹ Examen de l'OCDE sur la résilience des chaînes d'approvisionnement, Naviguer face aux risques, 2 juin 2025.

multipliées par 5, tandis qu'elles n'ont progressé que d'environ 75 % aux États-Unis et 50 % au sein de l'Union européenne.

Dépenses intérieures brutes de R&D (DIRD) (en millions de dollars)



En 2023, la Chine a ainsi consacré **2,6 % de son PIB à la R&D**, soit près de **500 Md€¹**, ce qui la classe **au-dessus de l'Union européenne (2,14 %)** et de **la France (2,18 %)²** ; les investissements chinois sont par ailleurs davantage orientés qu'en Europe vers **la recherche appliquée et l'innovation industrielle**.

Ces efforts ont fait de la Chine l'un des pays les plus innovants dans des domaines tels que l'informatique, la biotechnologie, les technologies médicales et environnementales. Ainsi, selon un rapport de l'*Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*³, sur la période 2019-2023, **la Chine domine la recherche scientifique mondiale dans 57 des 64 technologies identifiées comme étant critiques (soit 89 %)**.

Des domaines émergents et prioritaires pour l'Union européenne connaissent déjà une large domination chinoise, notamment dans le secteur de la transition énergétique. Les centres de recherche chinois sont progressivement devenus **des pôles d'excellence** dans ce domaine, et la Chine est désormais le

¹ OCDE, « La croissance des dépenses en R-D ralentit dans la zone OCDE et s'envole en Chine », mars 2025.

² OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie, septembre 2025, <https://oe.cd/msti>.

³ Jennifer Wong Leung, Stephan Robin et Danielle Cave, *ASPI's two-decade Critical Technology Tracker : The rewards of long-term research investment*, août 2024.

premier producteur mondial d'articles scientifiques dans le domaine des énergies propres. Dans des secteurs comme le photovoltaïque de nouvelle génération, les réseaux intelligents, les technologies de stockage longue durée ou l'hydrogène vert, **les laboratoires chinois génèrent la majorité des publications de haut niveau et déposent un nombre record de brevets.**

La Chine contrôle ainsi plus de **80 % de la production mondiale de panneaux photovoltaïques** ; elle occupe une place centrale dans les chaînes de valeur des équipements éoliens et dispose par ailleurs de la première base industrielle d'éoliennes terrestres et *offshore*, ainsi que de la première capacité installée. L'avancée chinoise se vérifie également dans **le secteur des batteries électriques, dont la Chine assurait plus de 75 % de la production mondiale en 2024**, tout en détenant des positions dominantes sur l'ensemble de la chaîne de valeur (raffinage du lithium, du nickel, du cobalt, production des composants électroniques, etc.)

Enfin, la Chine concentre 30 % de l'innovation pharmaceutique mondiale et 50 % des nouvelles molécules utilisées dans l'industrie pharmaceutique. La Chine a pris une part prépondérante dans les essais cliniques, **puisque entre 30 % et 60 % des essais** menés dans le monde y sont réalisés, contre **moins de 20 % en Europe et aux États-Unis**. La Chine représenterait ainsi **entre 7 % et 11 % du marché pharmaceutique mondial** selon Les entreprises du médicament (LEEM), entendues par la mission. Le dynamisme de ce marché en forte croissance s'appuie sur une stratégie nationale forte et des financements publics considérables. À titre illustratif, le plan Healthy China 2030 a mobilisé **plus de 300 Md€ depuis 2019 pour soutenir le développement de la santé numérique.**

La relation entre l'Union européenne et la Chine s'est donc largement inversée : alors que, par le passé, les entreprises chinoises cherchaient à capter les technologies européennes (notamment par le biais de transferts forcés), ce sont aujourd'hui les entreprises européennes qui ambitionnent de se maintenir sur le marché chinois, pour bénéficier de l'accès à l'innovation développée en Chine. Comme l'a synthétisé la Fabrique de l'industrie lors de son audition par la mission, « sur certains sujets, nous sommes devenus le pays émergent et eux le pays ayant la technologie ».

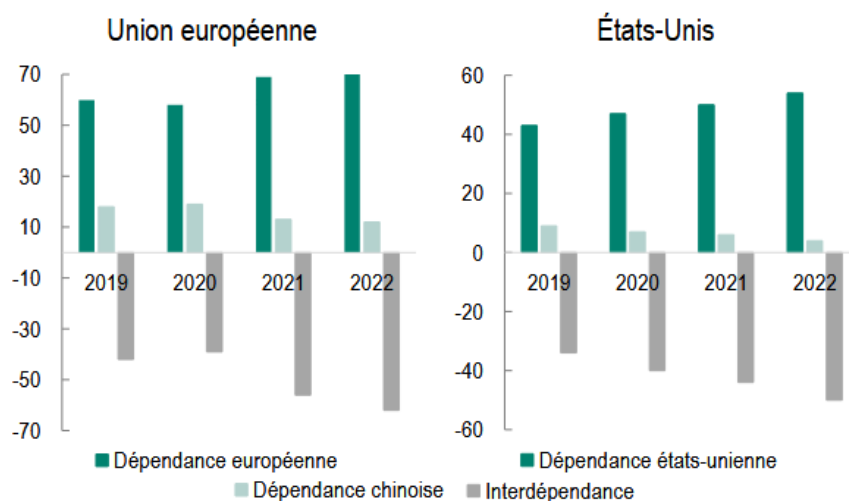
c) Un renforcement de l'autonomie stratégique Chinoise

Dans le même temps, **la Chine a réduit d'au moins un tiers ses propres dépendances à l'égard de l'UE et des États-Unis**, notamment dans les secteurs des transports, de l'électronique et de la défense.

Dans ce contexte, « les économies européenne et étasunienne apparaissent ainsi bien plus vulnérables à un choc économique mondial que l'économie chinoise, qui est deux fois moins exposée globalement et trois fois moins sur les produits stratégiques »¹.

¹ Ibid.

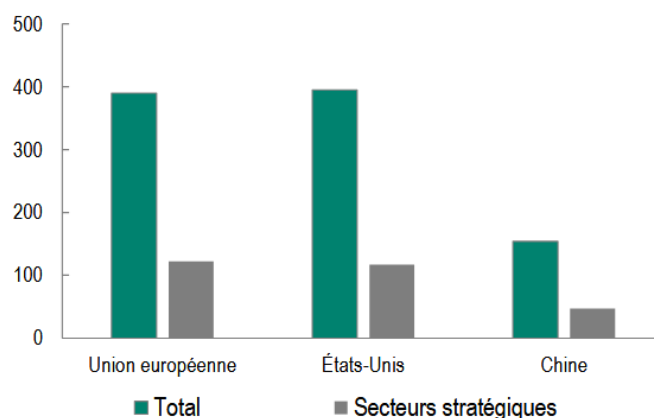
Évolution des dépendances et interdépendances de l'Union européenne et des États-Unis avec la Chine dans les secteurs stratégiques



Source : CEPII

Comme le souligne le CEPII, la Chine se distingue désormais par un nombre nettement plus limité de produits pour lesquels elle reste dépendante : moins de 50 dans les secteurs stratégiques, et 154 tous secteurs confondus.

Nombre de produits dépendants importés par pays en 2022



Source : CEPII

Cette évolution s'est en grande partie appuyée sur **une stratégie de substitution aux importations** : la Chine a développé la production domestique d'intrants et de produits finis qui, auparavant, étaient importés.

Ainsi, entre 2009 et 2022, l'ampleur des subventions accordées dans les secteurs de pointe – trois fois supérieure à celle observée dans les économies du G20 – a entraîné une diminution des importations chinoises dans les domaines technologiques clés, les technologies avancées et l'électronique, tandis que les exportations chinoises dans ces mêmes secteurs poursuivaient leur progression.

C. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DÉSÉQUILIBRÉ QUI INCITE AU MERCANTILISME AGRESSIF

1. Un modèle de croissance déséquilibré : des surcapacités structurelles de production

Pour stimuler sa croissance économique, la Chine privilégie les politiques orientées vers l'offre, visant à soutenir la production et l'investissement. **Cette approche conduit à une progression de la production dépassant largement le niveau réel de sa demande intérieure.**

a) Une demande intérieure insuffisante pour soutenir durablement la croissance

En dépit de ses timides tentatives pour rééquilibrer son modèle économique, **la Chine se trouve confrontée à une faible demande intérieure**, la consommation des ménages y représentant seulement 37 % du PIB en 2022, contre 60 % en moyenne dans les pays de l'OCDE¹.

Cette situation découle de plusieurs facteurs ; tout d'abord, **les ménages chinois épargnent massivement**, en raison du faible niveau de protection sociale, le vieillissement de la population renforçant par ailleurs les incertitudes quant à la couverture des retraites. Le taux d'épargne chinois a ainsi atteint 37 % en 2023 – contre un taux d'épargne moyen de 14 % dans la zone euro². L'épargne nationale et les capitaux privés sont redirigés vers l'industrie manufacturière, ce qui amplifie la tendance au surinvestissement.

En parallèle, la transition vers une économie de marché a creusé les **écarts de revenus en Chine**, la concentration de la richesse entre les mains d'une minorité contribuant à limiter le pouvoir d'achat de la population. Par ailleurs, la montée rapide de l'endettement immobilier et la **hausse du coût du logement** absorbent une part croissante du revenu disponible, au détriment de la consommation, ce qui réduit la demande pour les produits européens.

Ces facteurs entravent la consolidation d'un marché intérieur capable de soutenir la croissance. Or, en parallèle, et indépendamment de l'évolution du marché réel, **l'expansion des capacités productives se poursuit**, les autorités chinoises orientant massivement le capital vers les secteurs jugés stratégiques.

¹ Direction générale du Trésor (France) – « Quel risque de 'japonisation' de l'économie chinoise ? », Novembre 2024.

² Direction générale du Trésor (France) – « Quel risque de 'japonisation' de l'économie chinoise ? », novembre 2024.

b) Le retour des surcapacités, symptôme d'un modèle chinois tiré par l'investissement et centré sur l'autosuffisance

L'excédent structurel d'offre se traduit par **l'apparition de surcapacités industrielles**. La surcapacité est généralement définie comme une situation dans laquelle une entreprise dispose **d'une capacité de production supérieure à ce qu'elle peut utiliser de manière rentable**, laissant une partie de cette capacité inutilisée¹. En Chine, les problèmes de surcapacité ont déjà été observés à plusieurs reprises, dans les années 1990, puis en 2014, dans les secteurs où dominaient les entreprises publiques largement soutenues par l'État – notamment la sidérurgie, l'aluminium, le ciment ou encore le verre.

Désormais, **une nouvelle phase de surcapacités systémiques semble se profiler, présentant des caractéristiques sensiblement différentes des épisodes précédents :**

- ce phénomène ne concerne plus uniquement des entreprises publiques, mais à la fois des **entreprises publiques et des entreprises privées ;**

- il est portée par les **technologies de pointe** (les véhicules électriques, les batteries, les semi-conducteurs et plus largement les technologies vertes) et non plus par les industries traditionnelles.

Ainsi, selon une étude du Merics², **cette nouvelle vague de surcapacités** pourrait concerner, à court terme, les semi-conducteurs de génération précédente, les machines industrielles, les équipements informatiques, les dispositifs médicaux de milieu de gamme et les produits pharmaceutiques.

À moyen terme, elle s'étendrait aux électrolyseurs, aux dispositifs médicaux avancés, aux machines industrielles avancées et nouveaux matériaux.

Si l'ampleur actuelle des surcapacités chinoises demeure inférieure à celle observée lors du précédent cycle, **la situation pourrait se détériorer si la dynamique d'investissement persistait à croître plus rapidement que la production.**

D'après le *Business Confidence Survey 2024*³ de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, qui a interrogé 529 entreprises, **36 % des répondants constatent déjà une surcapacité dans leur secteur, et 10 % anticipent son apparition prochaine.** Certains secteurs sont encore plus touchés, puisque ce chiffre atteint 51 % dans la chimie, 55 % dans les machines industrielles et jusqu'à 62 % dans l'automobile.

¹ Direction générale du Trésor (France) – « Quel risque de 'japonisation' de l'économie chinoise ? », novembre 2024.

² Mercator Institute for China Studies, « Beyond overcapacity : Chinese-style modernization and the clash of economic models », 1^{er} avril 2025.

³ European Chamber, *Business confidence survey*, 2024/.

Or, selon l'étude précitée du Merics¹, **la Chine ne luttera pas contre ce phénomène, qui ne constitue pas une anomalie conjoncturelle, mais bien une caractéristique de la nouvelle politique économique et idéologique du président chinois Xi Jinping** : *« l'État-parti privilégie l'autosuffisance et la sécurité économique à tout prix – même au détriment de la rentabilité, du retour sur investissement et de l'efficacité »*². Les surcapacités constituent ainsi un trait structurel du capitalisme chinois contemporain et non un phénomène temporaire.

Dans un contexte de compétition mondiale autour de la transition énergétique, **l'excédent de production chinois dans les technologies propres s'impose par conséquent comme un enjeu majeur.**

2. La nécessité d'écouler les surplus chinois exerce une pression croissante sur les échanges mondiaux et nourrit les tensions commerciales

a) Les exportations chinoises, qui ont historiquement compensé la faiblesse de la demande intérieure, menacent désormais la viabilité de certaines entreprises européennes

Les phénomènes de surcapacité en Chine constituent une source croissante de tensions commerciales à l'échelle internationale. En l'absence d'une demande intérieure suffisamment dynamique pour absorber l'ensemble de la production nationale, **les entreprises chinoises sont incitées à réorienter vers les marchés internationaux les volumes excédentaires.**

Or, **ces exportations se font à des prix particulièrement compétitifs** ; en effet, le soutien massif apporté aux entreprises publiques contribue à intensifier la concurrence entre les entreprises chinoises, ce qui exerce une pression à la baisse sur les prix.

Le capitalisme d'État chinois crée par ailleurs des distorsions de concurrence majeures au profit des entreprises chinoises, qu'il s'agisse du coût du capital, de l'accès à de nombreuses formes de soutien industriel ou encore de la possibilité de se développer sur un marché domestique protégé avant d'affronter la concurrence internationale.

Cet interventionnisme provoque une **importante pression déflationniste** dans les secteurs concernés, menaçant la viabilité des producteurs européens qui ne bénéficient pas des mêmes soutiens publics.

¹ Mercator Institute for China Studies, « *Beyond overcapacity : Chinese-style modernization and the clash of economic models* », 1^{er} avril 2025.

² Mercator Institute for China Studies, « *Beyond overcapacity : Chinese-style modernization and the clash of economic models* », 1^{er} avril 2025.

Une étude récente¹ révèle que l'industrie chinoise affiche des coûts de production bien inférieurs à ceux du reste du monde : jusqu'à **60 % de moins pour les panneaux solaires, 40 % pour les smartphones, 30 % pour les véhicules électriques et 25 % pour les batteries**. Depuis 2022, l'écart de prix à la production entre la Chine et l'Europe dans le secteur manufacturier s'est même creusé, dépassant désormais **20 %**.

La crainte grandit en Europe que les surcapacités chinoises ne déstabilisent durablement l'industrie européenne, faisant planer l'ombre d'un « choc chinois » spécifique à l'Europe, analogue à celui qu'ont subi les États-Unis par le passé.

b) L'émergence de nombreuses barrières commerciales fragilise particulièrement l'Europe qui pourrait devenir le déversoir des surcapacités chinoises

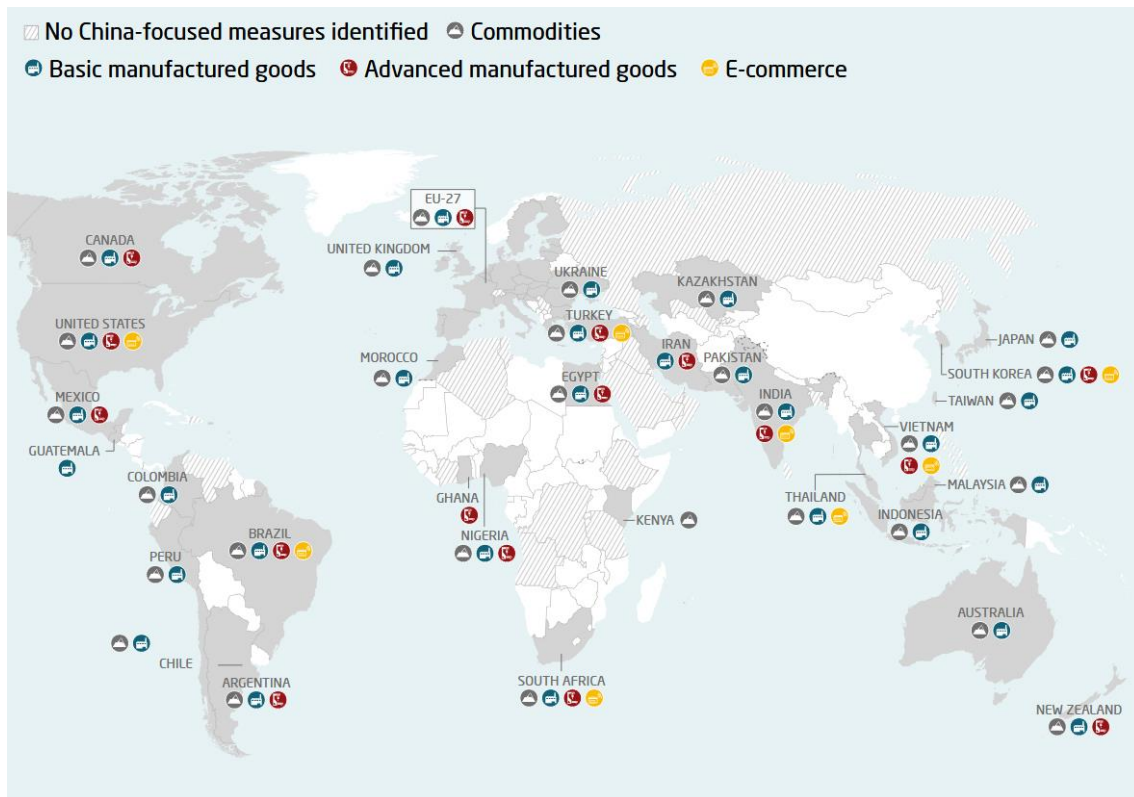
Ce risque apparaît d'autant plus aigu que, dans un contexte de recrudescence des tensions commerciales, **un nombre croissant de pays renforcent leurs barrières commerciales, à commencer par les États-Unis de Donald Trump.**

Au-delà des seules surcapacités, les pratiques économiques chinoises, jugées sources de distorsions, suscitent des critiques croissantes. De nombreux États dénoncent la **multiplication des barrières non tarifaires, l'asymétrie d'accès au marché chinois** et des **stratégies d'acquisition** considérées comme particulièrement offensives, qui créent des conditions de concurrence déloyale.

Ces griefs ont conduit plusieurs économies avancées, mais également de nombreux pays émergents, à **renforcer leurs instruments de défense commerciale et leurs mécanismes de filtrage des investissements**, pour protéger leurs emplois et leurs industries locales.

¹ Goldman Sachs, octobre 2025, citée dans la réponse écrite au questionnaire adressé à la DGE.

Barrières mises en place face à l'afflux des importations en provenance de Chine



Source : Merics

Selon l'OCDE, l'afflux d'exportations à bas prix a ainsi provoqué une **forte hausse des nouveaux cas de dumping** en 2024, puisque 19 gouvernements ont ouvert 81 enquêtes antidumping dans la sidérurgie – soit cinq fois plus qu'en 2023 et un niveau proche de celui observé lors de la crise de 2016¹.

Près de 80 % de ces procédures visent des producteurs asiatiques, la Chine comptant pour plus d'un tiers des cas. Parallèlement, de nombreux pays ont adopté des mesures plus générales pour protéger leur industrie sidérurgique, notamment en augmentant de façon significative les droits de douane sur l'acier.

Dans ces conditions, **l'Union européenne pourrait devenir, par effet de report, le marché de dernier recours susceptible d'absorber une part croissante des surcapacités exportées par la Chine.**

¹ OCDE, *L'augmentation spectaculaire des surcapacités menace la stabilité du marché de l'acier, l'emploi et les plans de décarbonation*, 27 mai 2025.

Ainsi, selon l'OFCE¹, **entre 10 % à 20 % des pertes enregistrées par la Chine vers les États-Unis pourraient être compensées par des gains vers l'Europe, grâce à des politiques de prix agressives.**

En réalité, pour de nombreux analystes, **l'ampleur des déséquilibres générés par la politique commerciale chinoise dépasse la seule question des surcapacités.** Selon l'étude précitée du Merics, *« le système chinois s'est tellement éloigné des normes des économies de marché qu'il en devient, sur certains aspects incompatibles avec les modèles économiques européens et nord-américains [...] Il faut désormais considérer la situation comme une compétition systémique entre modèles économiques, qui reste compatible dans certains domaines, mais génère un nombre croissant de frictions difficiles à résoudre avec l'arsenal actuel des décideurs et des entreprises européennes ».*

D. LE MODÈLE CHINOIS : UNE MENACE ÉVIDENTE POUR L'INDUSTRIE EUROPÉENNE EN GÉNÉRAL ET POUR L'INDUSTRIE FRANÇAISE EN PARTICULIER

1. La sidérurgie chinoise : des surplus massifs mettant sous pression l'industrie européenne

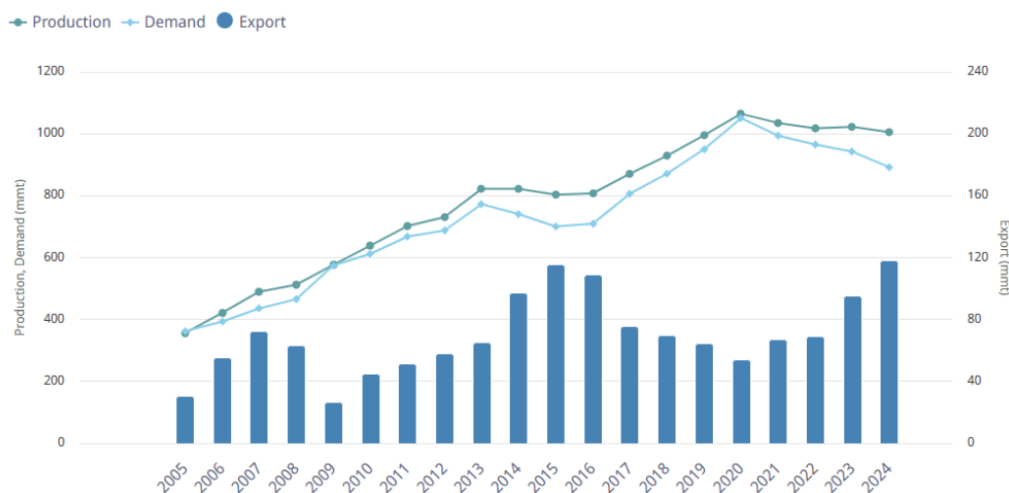
Grâce à des investissements massifs, la Chine est passée d'une production relativement modeste de 26 millions de tonnes d'acier en 1975 (soit environ 6 % de la production mondiale) à une capacité dépassant aujourd'hui le milliard de tonnes d'acier par an, représentant plus de la moitié de la production mondiale.

La croissance rapide de la production chinoise ayant **largement excédé la demande intérieure², les exportations d'acier chinoises ont plus que doublé entre 2020 et 2024**, pour atteindre le niveau record de 118 millions de tonnes – soit l'équivalent de la consommation européenne.

¹ OFCE, *Perspectives 2025-2026, Analyses pays, Chine : l'ombre de la guerre commerciale plane sur la croissance*, octobre 2025

² Merics.

Production, demande et exportation d'acier de la Chine entre 2005 et 2024 (en millions de tonnes)



Source : OCDE

Or, les surplus chinois sont exportés à des prix particulièrement compétitifs – souvent inférieurs aux coûts de production européens – en raison des pratiques distorsives chinoises (emprunts à taux préférentiels, aides publiques, subvention aux prix de l'énergie, avantages fiscaux). En 2024, les taux de subventions de l'acier en Chine étaient ainsi dix fois supérieurs, en pourcentage des recettes des entreprises, à ceux des pays de l'OCDE¹.

Au cours des dernières années, ce phénomène a exercé une pression à la baisse sur les prix mondiaux de l'acier, provoquant une érosion de la rentabilité des entreprises sidérurgiques ; entre 2019 et 2023, la production européenne d'acier a ainsi chuté de près de 20 %, passant de 150,2 à 126,2 millions de tonnes². La filière a ainsi perdu 90 000 emplois en Europe depuis 2008.

Ce choc a été encore plus marqué en France, où la production nationale a chuté d'environ 45 % entre 2019 et 2023, passant de 14,1 à 10,1 millions de tonnes³. Cette contraction a entraîné des restructurations, fermetures partielles ou changements d'actionnaires dans de nombreux sites de production emblématiques comme Florange, Fos-sur-Mer ou Hayange. Très récemment encore, ArcelorMittal France a annoncé la suspension de certains investissements, qui n'étaient plus rentables compte tenu du prix du gaz et de l'hydrogène vert⁴, tandis que 18 000 emplois ont été supprimés en 2024.

¹ OCDE, *L'augmentation spectaculaire des surcapacités menace la stabilité du marché de l'acier, l'emploi et les plans de décarbonation*, 27 mai 2025.

² EUROFER, *European Steel in figures*, 2024.

³ EUROFER, *European Steel in figures*, 2024.

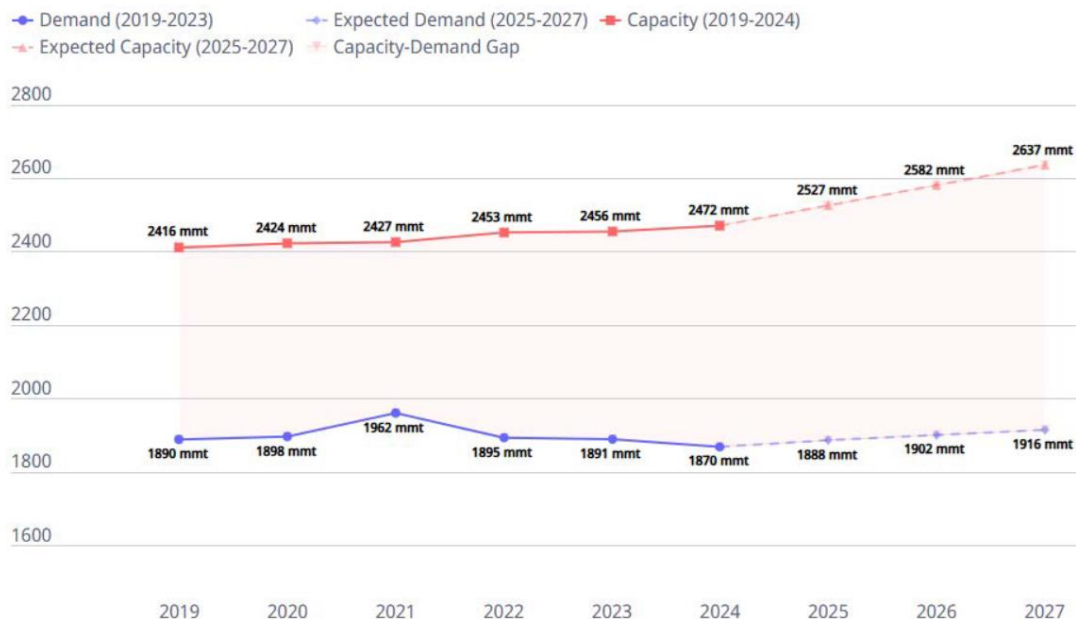
⁴ <https://www.lopinion.fr/economie/arcelormittal-renonce-a-son-usine-a-lhydrogene-pour-decarboner-dunkerque>.

Cette évolution entraîne des répercussions en chaîne sur les écosystèmes industriels européens, la sidérurgie constituant la base de nombreuses chaînes industrielles (automobile, construction, ferroviaire, navires, éolien, défense), qui revêtent une importance stratégique pour l'Europe.

La perte de capacité européenne a ainsi accru la dépendance stratégique à l'égard de fournisseurs chinois, qui ont acquis des parts de marché significatives dans certains segments (acier inoxydable, tôles fines, aciers spéciaux). Cette situation soulève aujourd'hui des questions de souveraineté économique, notamment dans le contexte de la transition écologique qui nécessite des volumes considérables d'acier.

Or, selon l'OCDE, les capacités mondiales devraient encore augmenter de 165 millions de tonnes entre 2025 et 2027, alors même que la demande d'acier ne progresse que modestement. Le surplus devrait ainsi atteindre 721 millions de tonnes d'ici à 2027, si bien que le taux d'utilisation des capacités pourrait tomber autour de 70 %, accentuant fortement la pression sur la rentabilité des producteurs, même les plus compétitifs.

Surcapacités sidérurgiques mondiales et prévues (en millions de tonnes)



Source : OCDE

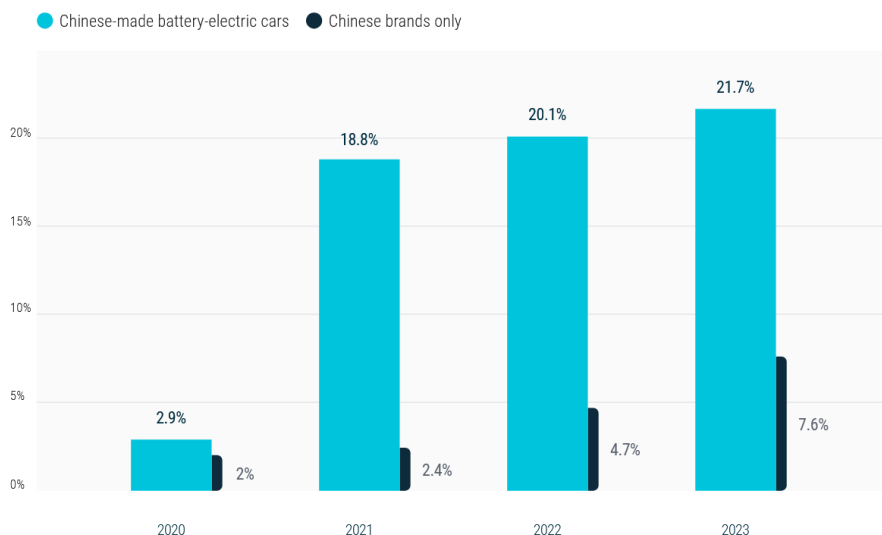
2. La montée en puissance de l'automobile chinoise : un défi majeur pour la compétitivité et la souveraineté industrielle européenne

La montée en puissance de l'industrie automobile chinoise bouleverse profondément le marché européen et français. En quelques années, comme l'a mis en exergue un récent rapport d'information de la commission des affaires économiques, intitulé « Contre un crash programmé :

dix-huit mesures d'urgence pour l'industrie automobile française »¹, les constructeurs chinois – notamment dans l'électrique – sont passés du statut de nouveaux entrants à celui d'acteurs majeurs, soutenus par des surcapacités industrielles, un accès privilégié aux matières premières critiques et des politiques publiques très incitatives. Cette dynamique leur permet de proposer des véhicules compétitifs, souvent moins chers que leurs équivalents européens, tout en intégrant des technologies de pointe, en particulier dans les batteries et l'électronique embarquée.

Pour l'Europe, ce phénomène se traduit par une intensification rapide de la concurrence, notamment sur le segment des véhicules électriques. Les marques chinoises gagnent des parts de marché, surtout sur les segments d'entrée et de milieu de gamme, grâce à **un rapport qualité-prix difficile à égaler pour les constructeurs européens, dont les coûts de production sont plus élevés et les chaînes d'approvisionnement moins intégrées.** Comme l'ont relevé les auteurs du rapport d'information sur la filière automobile : *« les exportations de voitures chinoises au niveau mondial ont plus que quadruplé entre 2021 et 2023, grâce à des prix de vente environ 30 % inférieurs à celui des voitures européennes, pour des produits de qualité au moins équivalente »*².

Part de marché des voitures fabriquées en Chine dans les ventes de voitures électriques à batteries au sein de l'Union européenne (en %)



Source : ACEA

En 2023, l'Union européenne a ainsi **importé plus de 700 000 voitures chinoises, pour une valeur de 12,9 Md€, tandis qu'elle en a exportées environ**

¹ M. Alain Cadec, Mme Annick Jacquemet et M. Rémi Cardon, Rapport d'information n° 37 (2025-2026), « Contre un crash programmé : dix-huit mesures d'urgence pour l'industrie automobile française », 15 octobre 2025.

² Ibid.

350 000, pour un montant de 19,4 Md€¹ – les Européens ont ainsi **importé deux fois plus de voitures depuis la Chine** qu'ils n'en ont exporté vers ce pays.

La France est, avec l'Allemagne, l'un des pays où cet impact est le plus marqué. Si la production automobile française a connu **un déclin structurel** au cours des deux dernières décennies, passant de **3 millions de voitures par an** au début des années 2000 à près **d'1,67 million** à la fin des années 2010, cette baisse s'est accentuée depuis la crise sanitaire.

Entre 2019 et 2023, la production de voitures particulières a **chuté de près de 39 %**, reculant à **1,03 millions de véhicules** ; après les **chocs liés à la pandémie et aux ruptures de la chaîne d'approvisionnement** (pénurie de semi-conducteurs), la production est progressivement remontée en 2022 et 2023, sans toutefois retrouver le niveau d'avant crise.

À plus long terme, la **pression exercée par la concurrence chinoise pourrait signifier, selon les représentantes de la Plateforme automobile entendues par la mission d'information la « mort possible de la filière européenne »**, qui doit dans le même temps relever le défi de la transition vers l'électrique. En effet, l'Union européenne a acté l'interdiction de la vente de voitures neuves à moteur thermique à partir de 2035, ce qui impose aux constructeurs européens une transformation profonde de leurs chaînes de production, de leurs investissements technologiques et de leurs modèles économiques, **alors même que l'arrivée massive de modèle chinois fragilise leur rentabilité et réduit leur capacité à investir.**

3. L'essor accéléré des plateformes chinoises a bouleversé un secteur textile européen déjà dominé par la Chine

Depuis plus de vingt ans, **la Chine domine le textile mondial** grâce à **des coûts de production très bas, une chaîne d'approvisionnement entièrement intégrée et une capacité industrielle massive.**

Cette domination exerce une forte pression sur les industriels européens, et particulièrement français. Confrontés à des coûts de main-d'œuvre plus élevés et à des normes environnementales plus strictes, les fabricants européens ont souffert d'une concurrence tarifaire particulièrement intense, les contraignant à délocaliser leur production ou à se repositionner sur des segments haut de gamme.

a) Des entreprises qui émergent en un temps record, déstabilisant les entreprises traditionnelles et mettant les autorités douanières sous tension

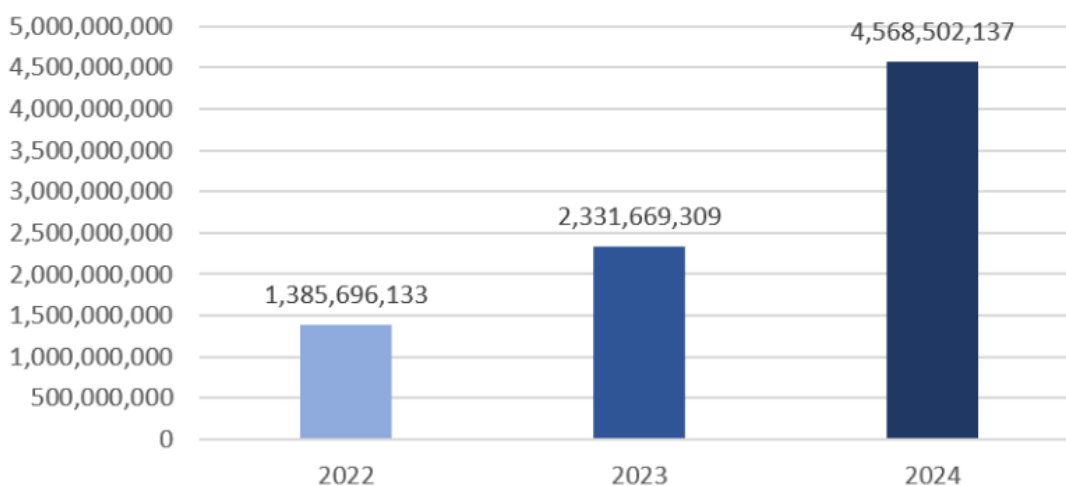
L'ascension fulgurante de plateformes chinoises de vente en ligne comme Shein ou Temu a amplifié cette dynamique. Leur modèle repose sur **une production extrêmement flexible, des coûts compressés au maximum,**

¹ ACEA, EU-China Vehicle trade, Fact sheet, juin 2024

un marketing très digitalisé et une logistique internationale optimisée, permettant de livrer rapidement des millions d'articles à des prix extrêmement compétitifs. En pratique, la stratégie de ces nouveaux acteurs consiste à produire de petites quantités de vêtement à bas prix, puis à augmenter rapidement la production en fonction de la demande.

Ce modèle a rapidement rencontré un succès considérable ; en 2024, l'entreprise *Shein* a ainsi dégagé plus de 2 Md€ de bénéfices¹. Il en est de même pour *Temu*, plateforme créée il y a tout juste deux ans. Selon la Commission européenne, ces deux plateformes ont connu une croissance exponentielle sur le marché européen, dépassant désormais les 75 millions d'utilisateurs. Ainsi, en 2024, près de 4,6 milliards de petits colis en provenance de Chine auraient été importés au sein de l'Union européenne, soit quelque 12 millions par jour.

Nombre d'articles de faible valeur importés entre 2022 et 2024



Source : Commission européenne

Selon la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la France a ainsi été destinataire de près de 1,5 milliard de colis issus du commerce en ligne en 2024, dont 800 millions de colis d'une valeur inférieure à 150 € et exemptés de ce fait de droits de douane, contre 400 millions en 2023 et 200 millions en 2022.

Cet essor spectaculaire déstabilise profondément les détaillants traditionnels, mais également les marques européennes de prêt-à-porter de milieu de gamme ; en septembre 2025, les principaux syndicats patronaux et groupes d'intérêt du secteur textile ont ainsi mis en garde contre les grandes plateformes de commerce électronique non européennes, relevant qu'elles

¹ Source : BLOCS, Face à Shein, l'apathie de la Commission européenne, 5 novembre 2025.

représentaient déjà 5 % des ventes de vêtements et continuait de croître « à un rythme effréné »¹.

Par ailleurs, la hausse des importations issues du commerce en ligne n'a pas été accompagnée d'une augmentation correspondante des capacités de traitement aux frontières. Par conséquent, **les autorités douanières peinent à faire face à l'ampleur des importations liées au e-commerce**, qui représentent déjà **plus de 97 % de l'ensemble des déclarations douanières d'importation**. Comme l'a rappelé la Commission européenne dans une récente communication, « *il devient manifeste que les processus et outils douaniers actuels ne sont plus adaptés et que les ressources disponibles ne suffisent plus à gérer efficacement l'immense volume de colis générés par les flux du commerce électronique* »².

b) *Un succès bâti sur des coûts très bas et des contournements réglementaires*

La croissance fulgurante de ces plateformes s'explique également par leur capacité à tirer parti de la compétitivité industrielle chinoise, caractérisée par des coûts de production réduits, une chaîne de valeur intégrée et des volumes massifs.

Les coûts de production extrêmement bas de ces plateformes découlent notamment des subventions gouvernementales dont elles bénéficient, ainsi que **des réglementations moins strictes** auxquels ces acteurs sont soumis. Dans un rapport de 2025³, ActionAid France et China Labor Watch ont ainsi dénoncé une « *exploitation à grande échelle* » dans des **micro-ateliers sous-traitants** de Shein, avec un « *quotidien de misère* », du travail de nuit ou presque en continu, des cadences intenable et une rémunération dérisoire en l'absence de protection sociale.

Sur le plan environnemental, l'industrie textile chinoise compte parmi les plus polluantes au monde, et la *fast-fashion* qu'elle alimente accroît encore les volumes produits puis rapidement jetés, **au détriment des objectifs européens de durabilité**.

Par ailleurs, le modèle des entreprises de *fast-fashion* s'appuie sur un non-respect presque systématique des normes européennes, **et alimente ainsi une concurrence déloyale au détriment des entreprises de l'UE**.

L'UFC Que choisir a ainsi alerté en octobre, dans son enquête « *petits prix, maxi risques* »⁴, sur **la dangerosité des produits à bas coûts chinois** vendus par les plateformes Shein et Temu, relevant que « **69 % des produits testés ne répondaient pas aux normes en vigueur dans l'Union européenne** et

¹ Euratex, *European textile and clothing federations mobilize against ultra fast fashion*, 16 septembre 2025.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une boîte à outils complète de l'UE pour un commerce électronique sûr et durable », COM(2025) 37 final.

³ ActionAid, « Mode jetable, exploitation durable : l'exemple Shein », juillet 2025.

⁴ UFC Que choisir, « Petits prix, maxi risques », 30 octobre 2025.

57 % faisaient courir un risque réel d'intoxication d'allergie, d'étouffement, de brûlure ou d'incendie à leurs utilisateurs ».

Au cours des derniers mois, ces plateformes ont déjà été sanctionnées à plusieurs reprises par les autorités françaises et européennes pour non-respect de la réglementation. Shein a ainsi été condamné par la CNIL à verser une amende de 150 M€ pour non-respect des règles de consentement à l'installation des cookies.

La Commission européenne a par ailleurs ouvert en octobre 2024 **une procédure à l'encontre de Temu**, et conclu à titre préliminaire, en juillet 2025, que cette plateforme avait **manqué à l'obligation qui lui incombe**, en vertu de la législation sur les services numériques (DSA) **d'évaluer correctement les risques de diffusion de produits illicites sur son marché** – l'enquête de la Commission ayant révélé que les consommateurs étaient très susceptibles de **trouver des produits illégaux ou non conformes sur la plateforme**¹.

Enfin, l'organisation paneuropéenne des consommateurs BEUC a déposé en juin 2025 **une plainte contre Shein** auprès de la Commission européenne, **en raison de son utilisation de « dark patterns »**, des tactiques contraires au droit européen de la consommation et conçues pour inciter les consommateurs à acheter davantage – comme des fenêtres *pop-up* exhortant les clients à ne pas quitter l'application sous peine de perdre des promotions ou des comptes à rebours créant une pression temporelle pour finaliser un achat².

II. 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'Union européenne a davantage eu tendance à **corriger ses vulnérabilités après-coup** plutôt qu'à anticiper les évolutions stratégiques, et s'est ainsi trouvée dans **une posture trop souvent réactive et purement défensive**.

¹ Commission européenne, Représentation en France, « DSA : la Commission conclut que Temu a enfreint la législation sur les services numériques », 28 juillet 2025.

² BEUC, « Consumer groups file complaint against SHEIN for dark patterns fuelling over-consumption », 5 juin 2025.

A. LES MESURES ANTIDUMPING SUR LES VOITURES ÉLECTRIQUES : UNE RÉPONSE EFFICACE À COURT TERME, MAIS INSUFFISANTE ET CONTOURNABLE À MOYEN TERME

1. L'épisode des panneaux solaires : un cas d'école de la paralysie européenne

Au cours des années 2010, l'Union européenne a progressivement **perdu la maîtrise de sa filière photovoltaïque au profit des fabricants chinois** - alors même que les industriels européens disposaient d'une avance technologique -, en raison de **la montée en puissance rapide des producteurs chinois**, soutenus par **des subventions massives et des infrastructures industrielles intégrées**, ce qui a provoqué **une chute des prix mondiaux**.

L'Union européenne n'a pas su réagir fermement face à cette concurrence déloyale et s'est révélée incapable de protéger les acteurs européens - qui dans leur grande majorité ont fait faillite ou ont été contraints de délocaliser leur production. Si, en juin 2013, la Commission européenne a tenté d'imposer des droits provisoires sur les modules et cellules photovoltaïques importés de Chine, au motif que le soutien massif de l'État chinois se traduisait par des prix artificiellement bas, elle a finalement reculé face aux fortes réticences de certains États membres et aux pressions exercées par la Chine. Pour éviter un affrontement commercial avec la Chine, elle a conclu un accord de « *prix minimum d'importation* », permettant aux fabricants chinois d'échapper aux droits s'ils respectaient un prix plancher et des volumes limités - les droits définitifs, allant jusqu'à 64,9 %, étant maintenus sur les importateurs ne respectant par cet accord.

De nombreuses entreprises européennes ont néanmoins dénoncé **l'inefficacité de ce dispositif**, contourné par **des réacheminements des produits via d'autres pays asiatiques**. En conséquence, la Commission a décidé en mars 2018 de **ne pas renouveler ces mesures**, sans mettre au point de véritable stratégie industrielle pour reconstruire une filière compétitive.

Résultat, l'industrie solaire européenne ne produit plus qu'une fraction marginale des panneaux installés sur son territoire, la Chine contrôlant la quasi-totalité de la chaîne de valeur et exerçant un quasi-monopole sur les importations européennes ; en 2023, 98 % des importations européennes de panneaux solaires provenaient de Chine¹, plaçant l'Union européenne dans une situation de très forte dépendance.

Cet épisode est devenu un cas d'école, illustrant l'incapacité de l'Union européenne à protéger son industrie, en raison des divergences entre les États membres et des objectifs parfois contradictoires qu'ils poursuivent. Ainsi, certains États, particulièrement engagés dans la transition énergétique,

¹ Euronews, « Les exportations d'énergie verte de l'UE progressent sur tous les fronts, mais le bilan reste négatif », 24 octobre 2024.

souhaitaient privilégier l'accès à des panneaux solaires à bas prix, jugés indispensables pour atteindre les objectifs climatiques, quand d'autres, disposant d'une base industrielle encore significative, réclamaient un renforcement de la protection commerciale. **Ces divergences profondes ont paralysé la prise de décision, retardant la mise en place de mécanismes de protection efficaces.**

C'est à l'aune de ce malheureux précédent qu'ont été élaborées **les mesures antidumping sur les véhicules électriques.**

2. Les droits antidumping sur les véhicules électriques : une réponse tardive et insuffisante

En réponse à **l'augmentation des importations en provenance de Chine de voitures électriques très performantes et peu chères**, la Commission européenne a officiellement ouvert, le 4 octobre 2023, **une enquête antisubventions sur les véhicules électriques chinois.**

Après avoir imposé des droits provisoires en juin 2024, la Commission européenne a conclu son enquête le 29 octobre 2024 et **adopté des droits additionnels définitifs sur les véhicules électriques à batteries chinois¹, variant de 17 % à 35,3 % selon les constructeurs², pour une durée de cinq ans. Ces droits s'ajoutent aux droits d'importation de 10 % existant déjà sur ces véhicules.**

Cette mesure a obtenu des résultats jugés probants, puisque selon les chiffres transmis par la Commission européenne³, depuis l'application de ces droits additionnels, **les ventes et la production de véhicules électriques à batterie européens ont respectivement progressé de 28 % et de 19 %, les importations de véhicules chinois chutant pour leur part de 20,25 %.**

Néanmoins, les auditions menées par les rapporteurs leur ont montré que ces mesures présentent d'ores et déjà des limites bien identifiées.

En effet, un **simple droit de l'ordre de 20 à 40 % pourrait s'avérer insuffisant pour rendre les véhicules chinois moins compétitifs**, étant donné la structure de coûts et le soutien public dont ils bénéficient. Selon une étude d'avril 2024⁴, **tout tarif douanier inférieur à 40 - 50 % ne serait pas suffisant pour « rendre le marché européen inintéressant pour les exportateurs chinois de véhicules électriques », soulignant qu'avec des droits de 17,4 %, le constructeur chinois BYD gagnerait toujours plus de 9 000 euros par véhicule vendu en Europe, soit 7 fois plus qu'en Chine.** En tout état de cause, de nombreux

¹ Commission européenne, communiqué de presse : « L'UE impose des droits sur les véhicules électriques injustement subventionnés en provenance de Chine, tandis que les discussions sur les engagements de prix se poursuivent », 29 octobre 2024.

² BYD : 17,0 %, Geely : 18,8 %, SAIC : 35,3 %.

³ Réponse écrite au questionnaire adressé à la Commission européenne.

⁴ Gregor Sebastian, Noah Barkin et Agatha Kratz, *Ain't No Duty High Enough*, Rhodium Group, 29 avril 2024.

observateurs regrettent le différentiel entre les droits européens et **les droits de 100 % appliqués depuis octobre 2024 par les États-Unis sur les véhicules électriques chinois**. Ils relèvent également que, contrairement à de nombreux autres pays dans le monde, **le marché européen reste ouvert à la Chine**, puisque **215 000 véhicules électriques à batterie ont été importés dans l'Union européenne au cours des neuf premiers mois** suivant l'instauration des mesures douanières définitives¹.

Parallèlement, **le champ d'application des droits antisubventions reste restreint**, puisqu'ils ne couvrent ni les motorisations autres que les véhicules 100 % électriques à batterie, ni les bus, ni les composants.

Quand bien même les droits antisubventions permettraient de rééquilibrer les prix dans l'immédiat, la structuration d'une filière européenne nécessite à moyen terme la mise en place d'une vraie politique d'accompagnement industriel, pour attirer les investissements – l'Europe souffrant d'un retard considérable par rapport à la Chine dans ce secteur. À cet égard, la présentation, par la Commission, d'un plan d'action sectoriel pour l'industrie automobile, le 5 mars 2025, constitue une avancée bienvenue (voir *infra*).

Enfin, les entreprises chinoises se sont d'ores et déjà adaptées à ces mesures, en stimulant les exportations vers l'Europe de voitures chinoises hybrides (+ 400 % en 2025²), qui ne sont pas touchées par les mesures européennes, et en **commençant à construire des usines en Hongrie**, pour contourner à l'avenir de tels droits tarifaires.

À cet égard, les auditions ont montré que l'implantation d'opérateurs chinois sur le sol européen ne constituerait une évolution positive qu'à la condition que **l'Union européenne parvienne à garantir un réel contenu local**.

Cela supposerait :

- d'exiger la création de coentreprises avec des partenaires européens, à l'image des obligations imposées par la Chine aux groupes étrangers pendant plusieurs décennies en exigeant des transferts de propriété intellectuelle, notamment dans le domaine clé des technologies de batteries ;
- de conditionner l'implantation des constructeurs chinois à un seuil minimal d'intégration locale, c'est-à-dire au recours effectif à la chaîne de fournisseurs européens.

Or, sur ce point, aucune progression n'a été enregistrée ces derniers mois, et aucune initiative de la Commission ne semble actuellement en préparation.

En définitive, rien ne garantit que l'Union européenne parviendra à maintenir un certain consensus s'agissant des mesures à privilégier pour préserver la filière automobile européenne, **ce d'autant que des voix**

¹ Source : réponse écrite au questionnaire adressé à la Commission européenne.

² Source : réponse écrite au questionnaire adressé à la plateforme automobile.

divergentes se font entendre ; en effet, la Chine a annoncé en représailles le lancement de trois procédures :

- une enquête antidumping sur les brandys européens, qui a débouché le 5 juillet 2025 sur **l'imposition de droits antidumping de 32,2 % en moyenne sur ces produits** ; une trentaine de producteurs a néanmoins échappé à ces droits de douane à compter de juillet 2025 en échange d'une hausse des prix ;

- une enquête antidumping sur le porc européen, qui a débouché, le 16 décembre 2025 sur **l'imposition de droits antidumping allant de 4,9 % à 19,8 %**, pour une durée de 5 ans ;

- une enquête antisubventions sur les produits laitiers, pour laquelle les investigations ont été prolongées jusqu'au 21 février 2026.

Dans son rapport annuel¹ sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne, et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2024, la Commission a ainsi relevé que « *trois enquêtes ouvertes par la Chine ont clairement été lancées en représailles à l'enquête antisubventions de l'Union sur les véhicules électriques à batterie* », et indiqué qu'elle avait **contesté l'ouverture de l'enquête** sur les produits laitiers ainsi que l'ouverture de l'enquête et l'institution de mesures provisoires dans l'affaire du brandy **auprès de l'OMC**.

B. L'ACIER : UNE RÉPONSE ADÉQUATE, MAIS AVEC 18 MOIS DE RETARD

1. Une première mesure de sauvegarde ponctuelle n'ayant pas suffi à préserver le secteur sidérurgique européen

En 2019, dans un contexte marqué par la persistance des surcapacités mondiales d'acier, la Commission européenne a institué une mesure de sauvegarde² à l'encontre de certains produits sidérurgiques, pour éviter un effondrement de la filière européenne et préserver la souveraineté industrielle de l'Union européenne. S'appliquant à tous les pays tiers, cette mesure a instauré des contingents tarifaires (ou quotas à taux réduits) pour 26 catégories de produits en acier, les opérateurs devant acquitter un **droit additionnel de 25 %** en cas d'épuisement du contingent.

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 43e rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne, et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2024, COM (2025) 428 final.

² Règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission du 31 janvier 2019 instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques.

Pour éviter de figer le marché indéfiniment, la Commission a prévu **une augmentation automatique de 1 % de ces quotas chaque année**, afin de laisser une marge de progression aux importations.

En 2024, estimant que la menace pesant sur l'industrie européenne n'avait pas disparu, la Commission a **réévalué les volumes de l'ensemble des contingents ouverts** et **prolongé la mesure de sauvegarde jusqu'au 30 juin 2026** – soit **la durée maximale** autorisée pour une telle mesure en application des règles de l'OMC.

La perspective **d'une expiration de la mesure de sauvegarde** en 2026, alors que **la hausse des exportations chinoises** et **les nouvelles barrières érigées par ses partenaires commerciaux** – Corée du Sud, Vietnam, Canada – contre les surcapacités venues de Chine **n'ont cessé d'accroître la pression sur la filière européenne**, a conduit la Commission à élaborer **un nouveau plan d'action pour l'acier et les métaux**.

Dévoilé en mars 2025, ce plan d'action **destiné à « garantir une industrie sidérurgique et métallurgique compétitive et décarbonée en Europe »**¹ prévoyait :

- **un renforcement de la mesure de sauvegarde**², avec **une réduction du taux de libéralisation de 1 % à 0,1 %** permettant de limiter la quantité d'acier pouvant être importée dans l'Union européenne en franchise de droits ;

- **le remplacement de la mesure de sauvegarde**, à son expiration, par **un instrument alternatif pour maintenir une protection du secteur sidérurgique**.

2. Un instrument alternatif pour lutter plus efficacement contre les distorsions créées par les surcapacités chinoises

Conformément à ce qu'elle avait annoncé en mars, la Commission a proposé le 7 octobre 2025, une **mesure générale de protection de l'acier** qui prévoit de :

- limiter les volumes d'importations sans droits de douane à 18,3 millions de tonnes par an, soit une réduction de 47 % par rapport aux quotas d'acier de 2024 ;

- **doubler le niveau des droits hors quota à 50 % (contre 25 % dans le cadre de la mesure de sauvegarde actuelle) ;**

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un plan d'action européen pour l'acier et les métaux », COM(2025) 125 final.

² Règlement d'exécution (UE) 2025/612 de la Commission du 24 mars 2025 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/159 de la Commission instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques

- renforcer la traçabilité des marchés d'acier, grâce à l'introduction d'une règle « Melt and Pour » permettant de s'assurer de l'origine réelle de l'acier importé, pour prévenir le contournement des mesures par le ré-étiquetage ou le transit *via* des pays tiers.

Ainsi, selon Stéphane Séjourné, vice-président exécutif pour la prospérité et la stratégie industrielle de la Commission européenne, *« seul un peu plus de 10 % du marché de l'Union restera ouvert à la concurrence internationale »*.

Bien qu'elles répondent en premier lieu au problème structurel des surcapacités chinoises, **ces mesures ne visent pas explicitement la Chine** et s'appliquent indistinctement à l'ensemble des pays exportateurs d'acier – notamment l'Inde, la Turquie, le Japon, les États-Unis, le Royaume-Uni ou encore l'Ukraine. Elles doivent être comprises à la lumière des évolutions récentes de la politique commerciale américaine, en particulier **l'instauration de droits de 50 % sur les importations d'acier et d'aluminium présentés *supra***. En effet, ces droits font peser sur l'Union européenne un risque accru de réorientation des flux commerciaux initialement destinés au marché américain, contre lequel l'Union doit impérativement se prémunir. La position européenne vise donc également à constituer un instrument de pression dans le cadre des discussions avec les États-Unis.

Cette proposition marque une inflexion majeure de la politique commerciale européenne et traduit la priorité accordée à la protection de la base industrielle de l'Union ainsi qu'au renforcement de sa souveraineté stratégique. En effet, pour la première fois, la Commission a proposé une mesure générale de protection en faveur d'un secteur, distincte de la mesure de sauvegarde prévue au titre des accords de l'OMC. Ce virage protectionniste se veut une réponse au problème structurel posé par les surcapacités chinoises.

Comme l'a détaillé M. Denis Redonnet, directeur adjoint de la Direction générale pour le commerce de la Commission européenne lors de son audition au Sénat, *« le problème des surcapacités chinoises est tel qu'il exige la continuation d'un certain degré de protection par rapport aux importations »* et **non plus une mesure temporaire**, offrant un simple répit aux entreprises européennes, sans apporter de réponse structurelle.

Toutefois, l'efficacité réelle de cette mesure pérenne demeure soumise à de nombreux aléas, à commencer par celui de son entrée en vigueur, à laquelle certains États membres pourraient s'opposer. En effet, si la France, l'Italie, l'Espagne ou encore la Pologne sont favorables à cette mesure, l'Allemagne a exprimé ses réserves, invoquant le risque qu'une hausse des prix de l'acier pèse sur la compétitivité des industries situées en aval, en particulier le secteur automobile. Le nouveau plan de l'UE en faveur de l'acier suscite en effet des craintes chez les industriels utilisateurs, qui redoutent d'un degré de protection trop élevé n'entraîne une hausse des coûts, des pénuries, et une baisse de la compétitivité.

Selon Stéphane Séjourné, le surcoût serait d'environ 50 euros par voiture et 1 euro pour une machine à laver, ce qui correspondrait au « *prix de la souveraineté* ».

En parallèle, **les auditions menées par la mission d'information ont révélé que la lenteur du processus de décision au niveau européen nuisait considérablement à l'efficacité des instruments de défense commerciale** ; en l'occurrence, la proposition de la Commission doit encore être examinée par le Parlement et le Conseil, procédure qui pourrait s'avérer longue alors qu'il y a urgence à agir, la mesure de sauvegarde arrivant à expiration dans un peu plus de six mois.

Enfin, la Chine a annoncé, dès le 8 octobre, des mesures de rétorsion ciblant notamment les vins et spiritueux français, dont le cognac et l'armagnac. Les autorités chinoises ont également laissé entendre qu'une hausse des droits applicables aux moteurs européens était envisageable, ce qui toucherait particulièrement l'Allemagne et l'Italie. Dans ce contexte, **le risque que ces pressions provoquent des divisions au sein de l'Union et conduisent, à un recul comparable à celui observé dans le dossier des panneaux solaires, ne peut être écarté.**

En définitive, si la majorité des parties prenantes ont salué l'annonce par la Commission d'une mesure spécifiquement destinée à contrer les déséquilibres persistants causés par les surcapacités chinoises, elles ont déploré le caractère tardif de cette réponse, intervenue longtemps après que d'autres pays aient mis en place des mesures de protection comparables.

C. LA TAXATION DES PETITS COLIS : UNE RÉACTION EUROPÉENNE QUI SE FAIT ATTENDRE, DES DÉFIS MAJEURS DE MISE EN OEUVRE

1. Une réaction européenne qui se fait attendre

En mai 2023, **la Commission a proposé un paquet de réformes douanières¹**, destiné à améliorer la capacité des douanes de l'Union à superviser et contrôler les flux de marchandises et comprenant notamment :

- la création d'une nouvelle Autorité douanière de l'Union européenne, chargée de gérer un Centre européen de données douanières, permettant aux opérateurs de transmettre les informations requises aux autorités douanières ;

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013, COM(2023) 258 final.

- une proposition visant à **supprimer l'exemption de droits de douane pour les importations d'une valeur maximale de 150 €** et à introduire un traitement tarifaire simplifié pour les envois de faible valeur.

**L'exemption des droits de douane pour les importations
de moins de 150 euros**

Dans l'Union européenne, les importations de biens d'une valeur intrinsèque inférieure ou égale à 150 € bénéficient d'une exemption de droits de douane.

Cette franchise est prévue par les règles douanières européennes afin de faciliter les échanges de faible valeur, historiquement associés à des envois occasionnels entre particuliers ou à des volumes marginaux de commerce.

Néanmoins, avec l'essor fulgurant du commerce en ligne transfrontalier, **cette franchise est devenue un outil massif d'optimisation commerciale** pour les grandes plateformes, leur permettant d'éviter les droits de douane, notamment sur les textiles (dont les taux sont en moyenne de 12 % au-dessus de 150 €) et se traduisant par une sous-déclaration systémique de la valeur réelle des colis pour rester sous le seuil de 150 euros.

Reconnaissant que cette exemption favorisait un flux incontrôlable de petites marchandises, contribuant à surcharger les douanes et permettant l'entrée de produits dangereux ou contrefaits, la Commission européenne a proposé sa suppression.

Le 5 février 2025, dans une communication sur le commerce électronique¹, **la Commission a indiqué que la problématique des petits colis devrait être traitée dans le cadre de la réforme douanière.**

Or, les propositions législatives relatives à la réforme douanière sont encore en cours d'examen ; le 13 novembre dernier, si le Conseil de l'Union européenne est parvenu à un accord sur la suppression du seuil douanier de 150 €, **il a reconnu que cette nouvelle règle ne pourrait entrer en vigueur qu'en 2028, lorsque le futur Centre européen de données douanières sera opérationnel.**

Compte tenu de l'urgence, le Conseil s'est également engagé à travailler, avec la Commission, à la mise en place d'une solution simple et temporaire pour prélever des droits de douane sur ces biens dès 2026, et ce jusqu'à l'entrée en fonction du Centre européen de données douanières.

En pratique, la Commission envisage la création d'une « *redevance de traitement non discriminatoire* », fixée autour de 3 € par colis issu du commerce

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une boîte à outils complète de l'UE pour un commerce électronique sûr et durable », COM(2025) 37 final.

électronique, afin de couvrir les coûts liés au contrôle de conformité. Cette redevance, qui s'apparenterait à des frais de gestion, pourrait être mise en place au titre de l'article 52 du code des douanes de l'Union.

Vendredi 12 décembre 2025, le Conseil a finalement adopté une décision soumettant à une taxe de 3 euros tous les petits colis importés dans l'Union européenne à compter du 1^{er} juillet 2026 ; de nombreux paramètres doivent cependant encore être précisés, s'agissant notamment des modalités de recouvrement et de la coordination douanière.

Quoi qu'il en soit, beaucoup de parties prenantes interrogées par la mission jugent que l'Union européenne réagit trop tardivement et avec des instruments qui ne sont pas à la hauteur des enjeux. À cet égard, l'exemple américain est éclairant : en avril, les États-Unis ont supprimé du jour au lendemain leur régime *de minimis*, qui exonérait de droits de douane les colis d'une valeur inférieure à 800 dollars. Désormais, ces envois sont soumis à une taxe équivalente à 30 % de leur valeur, ou à un prélèvement forfaitaire de 25 dollars par article. Cette réactivité contraste fortement avec le calendrier européen et alimente les appels à une accélération des mesures correctrices au sein de l'Union.

2. Une profusion d'initiatives nationales pour apporter une réponse plus rapide

Dans ce contexte d'incertitude prolongée, les États membres sont de plus en plus enclins à instaurer, chacun de leur côté, **des dispositifs nationaux de taxation**, au risque de fragmenter davantage le cadre européen.

La Roumanie a ouvert la voie en introduisant, en août 2025 une taxe de 5 € sur chaque colis d'une valeur inférieure à 150 €, tandis que la Pologne et les Pays-Bas envisagent des dispositifs similaires.

En France, une proposition de loi transpartisane déposée en mars 2024 et adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat¹, prévoyait l'introduction d'une contribution environnementale de 5 € par article pour les produits de la *fast-fashion* importés. Au fil des débats parlementaires, le dispositif a été réorienté, la taxe ayant vocation à concerner l'ensemble des colis de faible valeur importés hors Union européenne, avec un montant réduit à 2 € par article.

Ce texte a été notifié à la Commission européenne en juin. Dans son avis adressé au Gouvernement le 29 septembre, celle-ci a toutefois estimé que le dispositif pourrait être contraire au droit européen² et a recommandé de le remplacer par des « *frais de gestion* ».

¹ Proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, n° 2129, déposée le 30 janvier 2024.

² <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/loi-anti-fast-fashion-bruxelles-valide-les-intentions-mais-pointe-des-failles-juridiques-2189467>

L'avis envoyé par Bruxelles provoque une période de statu quo de trois mois, pendant laquelle la France ne pourra pas adopter sa loi. Dans l'intervalle, à l'automne 2025, **le Gouvernement a décidé d'intégrer cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2026, en la transformant en taxe nationale transitoire**, en attendant la suppression de l'exemption douanière au niveau européen.

3. Renforcer les contrôles et les sanctions pour faire respecter le droit européen

Si l'instauration d'une taxe transitoire constitue indéniablement un progrès, son efficacité dépendra étroitement de la capacité des autorités nationales et européennes à en assurer un contrôle rigoureux.

Concernant les contrôles physiques, les douanes sont déjà en situation de saturation. Les taux de contrôle, déjà très faibles pour le fret traditionnel, sont encore moindres pour le commerce en ligne, faute de moyens humains suffisants et parce que les infrastructures actuelles n'ont pas été conçues pour cette nouvelle forme de commerce. En 2024, sur les 775 millions de colis reçus en France, seuls 94 000 ont fait l'objet d'un contrôle physique, soit à peine 0,01 %. Dans ces conditions, la suppression de l'exemption pour les envois de moins de 150 € représente un défi considérable : les services douaniers devront absorber des millions de colis supplémentaires, jusqu'alors non déclarés.

En parallèle, les enquêtes menées par la DGCCRF ou par les autorités de surveillance des marchés aboutissent souvent plusieurs années après le constat initial des infractions. L'exemple de l'amende infligée à Shein en 2025, pour des pratiques commerciales trompeuses identifiées dès 2022¹, illustre cette inertie structurelle. Durant ces trois années, la plateforme a pu continuer à attirer des millions de clients et à accroître ses parts de marché, neutralisant en pratique l'effet dissuasif des contrôles. Pour de nombreux acteurs économiques, un tel décalage entre les infractions et les sanctions revient à laisser le temps jouer en faveur des géants du e-commerce extracommunautaire.

Face à cette réalité, la question n'est plus seulement celle de l'existence de règles, mais de la capacité à les faire respecter dans des délais compatibles avec la vitesse du commerce en ligne. De nombreuses parties prenantes entendues par les rapporteurs appellent ainsi à un renforcement massif des moyens humains et technologiques, à une automatisation accrue du ciblage des colis et à une montée en puissance des sanctions pour les pratiques répétées ou à grande échelle. Pour elles, sans une telle adaptation, toute réforme législative – qu'il s'agisse d'une taxe nationale transitoire ou de la

¹ Ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle, Communiqué de presse, *Fast fashion : SHEIN sanctionné d'une amende de 40 millions d'euros à la suite d'une enquête de la DGCCRF*, 3 juillet 2025.

suppression européenne de l'exemption douanière – resterait largement théorique et ne permettrait pas de rétablir des conditions de concurrence équitables.

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.

* * *

Ces différents épisodes mettent en lumière les vulnérabilités profondes de la politique commerciale européenne face aux défis posés par le mercantilisme chinois.

Les réponses mises en œuvre par l'Union, qu'il s'agisse des mesures antidumping sur les véhicules électriques, des instruments de sauvegarde pour l'acier ou de la taxation des petits colis, ont souvent été trop tardives, limitées dans leur portée et parfois inadaptées aux réalités du marché. L'efficacité des dispositifs européens est fréquemment compromise par la lenteur des processus décisionnels, l'ampleur des contraintes légales imposées par l'OMC et la difficulté à trouver un consensus entre États membres aux intérêts souvent divergents.

Ces épisodes récents soulignent l'importance pour l'Union européenne de repenser ses instruments de défense commerciale de manière plus proactive et adaptée aux enjeux contemporains, qu'il s'agisse de flux massifs de produits à faible valeur ou de pratiques industrielles soutenues par des États tiers. La nécessité de combiner protection industrielle, compétitivité, sécurité et durabilité exige de l'Union non seulement de réagir plus rapidement, mais aussi de développer des mécanismes structurels permettant d'anticiper les distorsions commerciales.

QUATRIÈME PARTIE

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

I. 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

A. UNE NOUVELLE DONNE DU COMMERCE INTERNATIONAL QUI N'EST PAS SYNONYME DE DÉMONDIALISATION

La nouvelle donne du commerce international, caractérisée par un retour du protectionnisme américain, des mercantilismes chinois et américain agressifs et, plus généralement, une fragmentation des échanges, ne doit pas laisser conclure à la fin de la mondialisation.

En effet, contrairement à la période de l'entre-deux-guerres, la montée du protectionnisme actuelle ne se traduit pas par un effondrement des échanges, mais plutôt par une reconfiguration de leur structure.

L'« hypermondialisation » des années 1990-2010, qui a vu le quadruplement du commerce international, a cédé la place à une période parfois qualifiée de « moudialisation », caractérisée par un dynamisme plus faible du commerce tiré notamment par les services.

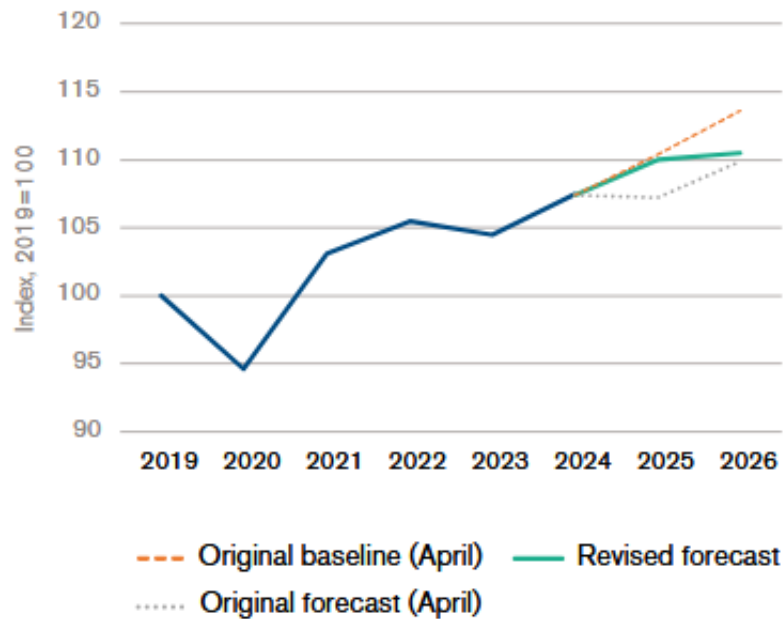
Dans une publication d'octobre 2025¹, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) relève ainsi qu'en dépit des incertitudes géopolitiques et d'une évolution heurtée des politiques commerciales, en 2025, le commerce mondial a été très dynamique. La valeur des échanges a ainsi progressé de plus de 500 Md\$ au premier semestre, par rapport à l'année 2024, et la dynamique s'est prolongée au troisième trimestre, portée principalement par les économies en développement et par le renforcement des échanges Sud-Sud. L'étude conclut que « *sauf choc majeur dans les derniers mois de l'année, le commerce mondial devrait dépasser son niveau record de 2024* ».

Pour 2026, l'OMC² table sur une poursuite de la croissance des échanges de 0,5 % s'agissant des marchandises, en recul par rapport à ses projections initiales (+ 1,8 %), et de **4,4 % s'agissant des services**.

¹ Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Global trade update*, octobre 2025.

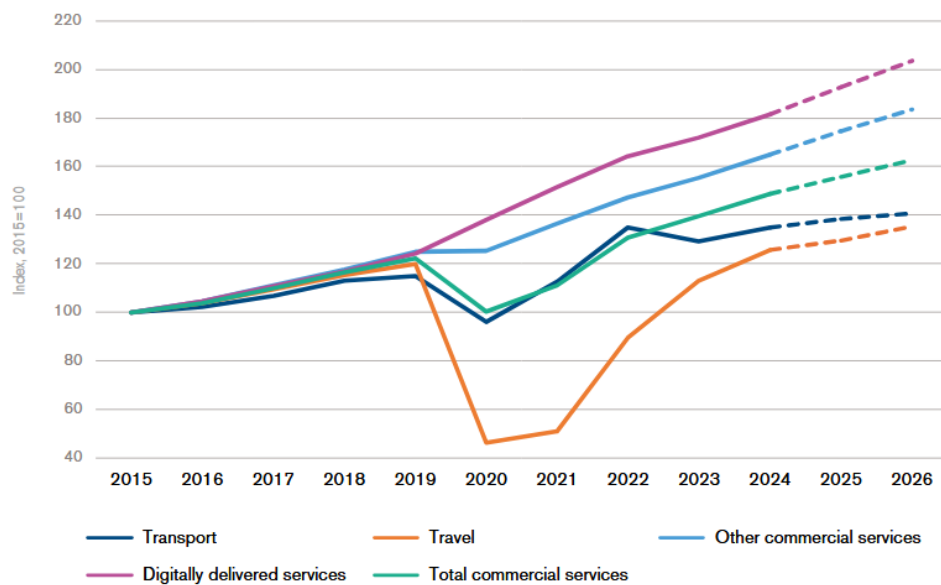
² OMC, *Global trade outlook and statistics*, octobre 2025.

Volume des échanges de marchandises



Source : OMC, Global trade outlook and statistics, octobre 2025, op.cit

Volume des échanges de services



Source : OMC, Global trade outlook and statistics, octobre 2025, op.cit

La mondialisation n'est donc pas en recul absolu, mais en transformation. Les flux demeurent importants, mais s'orientent différemment. La régionalisation des échanges s'accélère, les blocs se structurent, les chaînes de valeur se raccourcissent ou se diversifient.

Le commerce international reste par conséquent un moteur majeur de l'économie mondiale, mais il est désormais de plus en plus canalisé par des considérations politiques et stratégiques.

B. L'UE DOIT S'EFFORCER DE RECHERCHER DE NOUVEAUX DÉBOUCHÉS ET DE SÉCURISER SES CIRCUITS D'APPROVISIONNEMENT

1. Un agenda d'ouverture de l'UE qui doit se poursuivre

Fondée sur l'idée classique issue de Montesquieu (le « *doux commerce* ») que **le commerce international est facteur de paix entre les nations**, faisant de **l'ouverture au monde** l'une de ses valeurs cardinales, l'Union européenne doit **continuer à promouvoir un libre-échange régulé** en donnant **la priorité aux pays qui partagent ses valeurs**.

Dans la phase actuelle de la mondialisation, caractérisée par **le retour des logiques de puissance** et **l'instabilité des alliances**, **la diversification des partenariats commerciaux apparaît comme une exigence stratégique**, afin de **moins dépendre des États-Unis** en plein repli protectionniste et **d'une Chine** avec laquelle le rapport de force va nécessairement se durcir compte-tenu de **son refus d'amender sa politique mercantiliste toujours plus agressive**.

Si **le protectionnisme américain** peut donner l'impression d'une régression à venir du commerce international, ce n'est **nullement le cas**, comme le montrent les prévisions de l'OMC citées *supra*, et pour une raison simple : **les États-Unis ne représentent aujourd'hui que 13 % des échanges internationaux**.

Dès lors que le reste de la planète, qui représente **87 % des échanges internationaux**, veut continuer à échanger biens et services, **le commerce international continuera de croître**.

Par ailleurs, **l'ouverture aux échanges, l'accès aux marchés et la diversification des sources d'approvisionnement restent dans l'intérêt de l'Union européenne** qui n'est pas auto-suffisante pour une grande partie des ressources et des équipements dont elle a besoin pour sa transition verte et digitale et, plus largement, pour l'innovation et le développement technologique nécessaires à la croissance et la compétitivité de nombreuses chaînes de valeurs critiques. L'ouverture commerciale de l'UE se traduit bien par **un ratio échanges/PIB relativement élevé (45 %)** par rapport à d'autres grandes économies (25 % aux États-Unis par exemple).

Pour mieux prendre en compte cette réalité, et alors que **seule la moitié du commerce de l'UE s'effectue sur des bases préférentielles (46,1 % du commerce total de l'UE, à travers un réseau de 44 accords de commerce)**, la Commission européenne doit par conséquent **accélérer son agenda d'ouverture commerciale**, afin de **sécuriser les relations avec les pays tiers**,

ouvrir de nouveaux marchés aux exportations européennes et diversifier les chaînes d'approvisionnement.

Les négociations commerciales en cours avec **l'Indonésie, l'Inde, la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie, l'Australie et les Émirats Arabes Unis** (voir encadré ci-après), **participent pleinement de ces objectifs.**

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, tant d'un point de vue économique que géopolitique.**

Il apparaît donc pertinent de **donner la priorité à la conclusion d'accords commerciaux avec ces pays** qui constitueront **des relais de croissance précieux pour l'économie européenne** et présentent **des opportunités de développement exceptionnelles pour ces entreprises.**

Accords commerciaux en cours de négociation

Avec l'Inde, le quatorzième cycle de négociation s'est tenu du 6 au 10 octobre.

Dans ce cadre, la Commission européenne vise à renforcer l'accès de l'Union au marché indien pour les biens industriels, y compris l'automobile, ainsi que pour les vins, les spiritueux, les produits phytopharmaceutiques et une sélection de produits agricoles de base (fruits frais, etc.). La Commission cherche également à obtenir des engagements substantiels en matière de services, de libéralisation des investissements et de commerce durable. Les produits laitiers demeurent exclus des discussions, de même que les marchés publics, faute de réciprocité suffisante. La protection des indications géographiques et la protection des investissements font l'objet de négociations séparées.

En parallèle, la Commission européenne s'attache à préserver la stabilité du marché de l'Union, notamment concernant l'accès préférentiel potentiel pour certains produits agro-alimentaires indiens, les importations d'acier, l'exception audiovisuelle et la robustesse du cadre réglementaire européen, y compris en matière de développement durable et dans le contexte du CBAM.

Le premier cycle de négociations avec la Malaisie s'est tenu du 30 juin au 4 juillet et le deuxième cycle est prévu à la mi-novembre. Il s'agit d'un accord ambitieux couvrant l'amélioration de l'accès au marché pour les biens, les services, les investissements et les marchés publics, l'établissement de procédures rapides et fiables pour les exportations d'animaux et de végétaux vers l'UE en matière sanitaire et phytosanitaire, ainsi que la protection effective des droits de propriété intellectuelle, y compris les indications géographiques. La Commission européenne cherche également à lever les obstacles au commerce numérique, à faciliter les échanges d'énergie et de matières premières et à intégrer des disciplines solides en matière de commerce et de développement durable.

Dans le même temps, la Commission européenne veille à garantir que les importations dans l'Union respectent les exigences de durabilité, en particulier pour

l'huile de palme, et à préserver le cadre réglementaire européen, notamment le Règlement contre la déforestation.

Les négociations avec les Philippines entreront dans leur quatrième cycle du 20 au 24 octobre. La Commission européenne cherche à consolider la dynamique positive engagée, à la faveur des récentes réformes d'ouverture du marché et de la volonté du nouveau gouvernement philippin d'approfondir le dialogue avec l'Union. Les priorités portent sur l'amélioration de l'accès au marché – tant en matière tarifaire que non tarifaire – compte tenu du potentiel important qu'offre l'économie philippine, ainsi que sur un chapitre ambitieux consacré au commerce durable, incluant la protection des droits fondamentaux des travailleurs.

Avec la Thaïlande, le septième cycle de négociation s'est achevé en septembre et le huitième est prévu pour le premier trimestre 2026. La Commission européenne cherche à améliorer l'accès de l'Union au marché thaïlandais, caractérisé par des pics tarifaires dans plusieurs secteurs et par des obstacles non tarifaires, notamment pour les produits d'origine animale et végétale. La Commission poursuit également l'ouverture du marché thaïlandais pour les services, les investissements et les marchés publics – ces derniers n'ayant encore jamais été ouverts dans le cadre d'un accord de libre-échange – ainsi que l'adoption de règles garantissant une concurrence équitable et des engagements solides en matière de commerce durable.

Simultanément, la Commission européenne veille à protéger la cohérence du marché intérieur, notamment concernant l'accès au marché européen pour certains produits thaïlandais, y compris dans le secteur agro-alimentaire.

Avec les Émirats arabes unis, les négociations pour un accord de libre-échange ont été lancées le 28 mai 2025 par le commissaire Šefčovič et le ministre du commerce émirati, Al Zeyoudi.

Source : Commission européenne, réponse au questionnaire des rapporteurs

Pour autant, l'Union européenne doit également se tourner vers l'Afrique, dont la richesse du sous-sol et le développement du marché sont au cœur des stratégies de diversification des grandes puissances économiques.

Le continent occupe en effet une place centrale dans l'approvisionnement mondial en matières premières critiques.

Il concentre ainsi près de **30 % des réserves connues de minerais stratégiques**, dont plus de la moitié des réserves de cobalt et de manganèse, ainsi qu'une part substantielle de celles de bauxite et de cuivre (plus de 20 %).

Du fait de ses importantes ressources, l'Afrique assure déjà plus des deux tiers de la production mondiale de cobalt, pour l'essentiel en République démocratique du Congo (RDC), ainsi que 10 % de celle du cuivre, 30 % du lithium, 15 % des terres rares, 20 % du graphite et plus de 30 % du manganèse commercialisés à l'échelle internationale.

Or ces importantes richesses ne sont pas sans susciter les convoitises de nos compétiteurs et, en premier lieu, les deux superpuissances que sont la Chine et les États-Unis.

Dans ce contexte de compétition accrue, l'Union européenne, et en son sein la France, dispose toutefois d'atouts majeurs dans son partenariat avec l'Afrique. Elle demeure ainsi le principal partenaire commercial du continent, avec un montant d'échanges s'élevant à près de 355 Md€ en 2024, alors que le commerce des services dépassait les 100 Md€ en 2023. **L'UE a notamment mis en place des accords commerciaux préférentiels permettant à plus de 90 % des exportations africaines d'entrer sur le marché européen en franchise de droits.**

L'Union occupe également la première place parmi les investisseurs étrangers en Afrique, avec des IDE avoisinant 239 Md€ en 2023. Ces investissements se concentrent historiquement dans les secteurs extractifs, l'agroalimentaire, les travaux publics et les services. À cela s'ajoute la stratégie « *Global Gateway* », dans le cadre de laquelle un volume d'investissement d'au moins 150 Md€ est prévu pour soutenir des projets structurants dans les domaines du numérique, des transports, de l'éducation, de la santé, de la transition climatique et environnementale ainsi que de la création d'emplois.

Depuis 2022, l'Union européenne a déjà conclu cinq partenariats portant sur les matières premières critiques, avec la Namibie, la RDC, la Zambie, le Rwanda et plus récemment, en novembre 2025, avec l'Afrique du Sud.

Plus généralement, la stratégie REsourceEU dévoilée le 3 décembre 2025 (voir infra), qui prévoit notamment la mobilisation de 3 Md€ sur les 12 prochains mois pour soutenir des projets stratégiques en Europe ou *via* des partenariats internationaux, devra constituer un cadre pour développer les projets sur le continent africain.

Au-delà des matières premières critiques, le marché africain pourrait offrir d'importantes perspectives pour les entreprises européennes. À l'horizon 20 050, l'Afrique devrait ainsi être le continent le plus peuplé au monde.

À l'heure actuelle, le continent ne dispose cependant pas encore d'un pouvoir d'achat suffisant pour acquérir des produits français sophistiqués et chers, ce qui profite aujourd'hui à la Chine, au Sud-Est asiatique ou à la Turquie. Cette situation doit conduire les entreprises européennes à développer des biens et services adaptés aux marchés africains.

Alors que la France et l'UE consacrent des montants considérables à l'aide publique au développement¹ et à la stratégie *Global Gateway*, il est également indispensable de refaire le lien entre aide publique au développement et commerce extérieur.

En effet, si la France et l'UE ne sont pas durablement présentes sur le marché africain, celui-ci sera perdu définitivement.

¹ 36 % de l'APD bilatérale française était destinée à l'Afrique en 2021, soit 2,9 Md€.

Plus généralement, **un véritable partenariat stratégique doit être bâti avec le continent africain**. En effet, pendant plusieurs décennies, l'Afrique a été perçue par la France notamment comme un espace d'influence politique et institutionnelle, fondé sur des relations historiques, linguistiques et diplomatiques, davantage que comme un moteur de croissance économique à part entière. Cette approche, longtemps stabilisatrice, a progressivement montré ses limites à mesure que le continent est devenu un espace de concurrence internationale intense, structuré par des offres économiques intégrées et des partenariats de long terme.

Bien que plus éloignée de l'Europe, l'Amérique du Sud doit également constituer une priorité pour l'UE. L'Europe et la région Amérique latine-Caraïbes entretiennent des relations denses, nourries de coopération politique et diplomatique, d'échanges commerciaux, de circulations intellectuelles et culturelles.

L'UE entretient en outre avec la **Communauté des États latino-américains et des Caraïbes** (CELAC) un partenariat structuré, à la fois économique, commercial et stratégique. En 2024, les échanges de marchandises entre l'UE et la CELAC ont dépassé 290 Md€, tandis qu'en 2023 les échanges de services ont représenté plus de 124 Md€, soit un quasi doublement en dix ans.

L'UE est également le premier investisseur dans la région, avec un stock d'IDE de plus de 810 Md€, soutenant plusieurs millions d'emplois dans les pays latino-américains et caribéens.

Depuis 2021, l'initiative Global Gateway Investment Agenda (GGIA) structure les investissements européens dans la région Amérique Latine et Caraïbes (ALC) autour de la transition écologique, de la transformation numérique, du développement humain et de la résilience sanitaire. Plus de **100 projets sont actuellement en cours**, avec un engagement de l'UE et de ses États membres d'environ **45 Md€** jusqu'en 2027.

L'UE dispose d'accords d'association, d'accords commerciaux ou d'accords politiques et de coopération avec 30 des 33 pays ALC.

Pour autant, les relations commerciales avec les pays du Marché commun du Sud¹ (Mercosur) apparaissent nettement en-deçà de leur potentiel.

5^e économie mondiale, avec un PIB s'élevant à 2 900 Md€ en 2023, le Mercosur, qui représente un marché de plus de 270 millions d'habitants, n'est ainsi que le 11^e partenaire commercial de l'UE.

¹ L'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et la Bolivie. La Bolivie, dont l'adhésion est intervenue en 2024, n'est pas incluse dans l'accord UE-Mercosur. Le Venezuela a quant à lui été suspendu indéfiniment en 2017.

La valeur des exportations européennes vers les quatre pays fondateurs (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) s'élevait à 55 Md€ en 2024 pour les biens et 29 Md€ en 2023 pour les services.

En sens inverse, l'Union européenne (UE) est le deuxième partenaire du Mercosur en ce qui concerne le commerce des biens, après la Chine et devant les États-Unis. En 2023, l'UE représentait ainsi 16,9 % de l'ensemble des échanges commerciaux du Mercosur.

Dans ce contexte, un accord commercial avec le Mercosur permettrait certainement de dynamiser les échanges avec cette zone. Néanmoins, comme l'a rappelé le Sénat à plusieurs reprises, la copie proposée par la Commission européenne, même rectifiée en 2023 et 2024, n'est absolument pas satisfaisante, tant sur le plan environnemental qu'agricole (voir infra).

2. Des accords conclus par l'UE qui ne doivent cependant pas se traduire par un affaiblissement des exigences européennes en matière de santé et de développement durable ni conduire à un affaiblissement de l'agriculture européenne : le contre-exemple de l'accord avec le Mercosur

La mise en œuvre de l'agenda d'ouverture promu par l'Union européenne et soutenu par la France ne doit cependant pas amener la Commission européenne à conclure des accords à n'importe quel prix.

L'accord entre l'Union européenne et les pays du Marché commun du Sud (Mercosur) offre à cet égard un exemple de ce que la Commission devra s'attacher à éviter dans le cadre des accords commerciaux futurs.

En effet, négocié à une époque où les préoccupations environnementales et sociales étaient moins présentes, l'accord UE-Mercosur reflète une vision dépassée du commerce international, centrée sur la seule réduction des barrières douanières et ignorant largement les enjeux de durabilité.

En 2020, la France avait indiqué ne pouvoir accepter l'accord que sous trois conditions :

- l'accord ne doit pas entraîner une augmentation de la déforestation importée au sein de l'Union européenne ;

- les politiques publiques des pays du Mercosur doivent être pleinement conformes avec leurs engagements au titre de l'Accord de Paris, qui font partie intégrante de l'accord ;

- les produits agroalimentaires importés bénéficiant d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne doivent respecter, de droit et de fait, les normes sanitaires et environnementales de l'Union européenne.

Or, en dépit de modifications apportées à la première version de l'accord, et comme l'a relevé le Sénat à plusieurs reprises¹, cet accord, en l'état, **est problématique pour plusieurs raisons.**

Sur le plan agricole, l'accord introduit un risque de distorsion de concurrence au détriment des producteurs européens. En effet, comme le relève la proposition de résolution européenne de nos collègues Jean-François Rapin, Dominique Estrosi-Sassone et Cédric Perrin² : *« les réglementations en matière de production alimentaire et de normes sanitaires et vétérinaires des pays du Mercosur présentent une plus grande souplesse que celles de l'Union européenne, lesquelles se distinguent par un haut degré d'exigence »*. Dès lors, en l'absence de « clauses miroirs », c'est-à-dire de stipulation conditionnant l'accès au marché européen à la conformité des produits importés avec les normes européennes de production, les filières agricoles de l'Union se trouveraient mises en concurrence avec des marchandises produites selon des standards moins exigeants et donc plus compétitives en termes de prix.

Par ailleurs, la vérification du respect des normes sanitaires et phytosanitaires européennes nécessite des contrôles sanitaires et phytosanitaires rigoureux. Or, comme le notent nos collègues, *« le chapitre relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires de l'accord prévoit une simplification et un allègement des contrôles, alors même que plusieurs audits récents ont mis en exergue des fraudes et des défaillances dans le contrôle qualité et la traçabilité des exportations brésiliennes vers l'Union européenne »*.

Sur le plan environnemental, les avancées obtenues par l'UE dans le cadre des négociations complémentaires menées en 2023 et 2024 demeurent très insuffisantes. Ainsi, les stipulations relatives à la mise en œuvre de l'accord de Paris apparaissent particulièrement floues, l'accord se bornant à prévoir, en cas de retrait d'une partie de l'accord de Paris, ou si celle-ci cessait d'en être partie *« de bonne foi »*, la possibilité d'en suspendre l'application. Par ailleurs, l'annexe ajoutée au texte initial, qui prévoit des engagements en matière de déforestation n'est assortie d'aucune sanction commerciale.

Surtout, en contrepartie de ces avancées, les pays du Mercosur ont obtenu **la mise en place d'un « mécanisme de rééquilibrage »**, qui prévoit la possibilité pour une partie qui estimerait qu'une mesure prise par l'autre partie réduirait ou annulerait les effets de l'accord de demander une compensation. Le champ d'application de ce mécanisme faisant l'objet d'interprétations divergentes de part et d'autre de l'Atlantique, il pourrait conduire à remettre en cause certaines réglementations européennes, en

¹ Résolution du Sénat n° 49 (2023-2024) du 16 janvier 2024 relative aux négociations en cours en vue d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur et proposition de résolution européenne n° 99 (2025-2026) de MM. Jean-François Rapin, Cédric Perrin et Mme Dominique Estrosi-Sassone, visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur.

² Proposition de résolution européenne n° 99 (2025-2026) de MM. Jean-François Rapin, Cédric Perrin et Mme Dominique Estrosi-Sassone, visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur.

particulier le règlement sur la déforestation. Par ailleurs, du fait de son potentiel « effet dissuasif », ce dispositif pourrait limiter la capacité de l'UE à prendre de nouvelles mesures environnementales.

Le fait que la Commission ait cédé en acceptant l'introduction d'un tel mécanisme pourrait constituer un précédent malheureux, dans la mesure où d'autres partenaires commerciaux pourraient être tentés de demander des dispositifs analogues dans le cadre des accords à venir.

Enfin, du point de vue de la procédure, comme le souligne la proposition de résolution européenne de nos collègues Jean-François Rapin, Dominique Estrosi-Sassone et Cédric Perrin¹, le choix opéré par la Commission européenne de scinder l'accord avec le Mercosur en deux instruments juridiques distincts avec, d'un côté, un accord commercial intérimaire reprenant les stipulations relevant de la compétence exclusive de l'UE, dont la procédure relève de la majorité qualifiée, et, de l'autre, un accord de partenariat, mixte, requérant une ratification par chacun des États membres, en contradiction avec le mandat qui lui avait été confié par le Conseil en 1999 et rappelé en 2018, n'est pas acceptable. Cette décision, qui ne vise en réalité qu'à contourner les États membres et les Parlements nationaux, fragilise l'assise démocratique d'un accord fortement remis en cause par les opinions publiques européennes.

En ayant recours à de telles méthodes, la Commission européenne ne peut qu'éloigner un peu plus les peuples du projet européen et nourrir une méfiance vis-à-vis de la politique commerciale commune. Dans le cadre des négociations futures, la Commission devra par conséquent s'attacher à renforcer la transparence de la procédure suivie et d'y associer davantage les États membres comme les Parlements afin de garantir une plus grande adhésion à des accords commerciaux qui, en promouvant plutôt qu'en affaiblissant le modèle agricole, social et environnemental européen, peuvent s'avérer mutuellement bénéfiques.

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

¹ Proposition de résolution européenne n° 99 (2025 2026) de MM. Jean François Rapin, Cédric Perrin et Mme Dominique Estrosi-Sassone, visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur.

C. REDÉFINIR LE RÔLE STRATÉGIQUE ET NORMATIF DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA MONDIALISATION

1. Généraliser les mesures miroirs pour exporter les normes européennes en matière de production

L'Union européenne est aujourd'hui **l'un des rares acteurs capables d'influencer profondément les règles du commerce international**. Sa puissance économique, la taille de son marché intérieur et la stabilité et prévisibilité de son cadre normatif lui confèrent **un pouvoir d'entraînement considérable**.

De nombreux acteurs économiques issus de pays du monde entier sont ainsi tenus d'adapter leurs pratiques aux exigences européennes pour continuer à accéder au marché de l'UE. **Ce phénomène, souvent qualifié de « Brussels Effect », peut devenir un véritable outil stratégique pour l'Europe, pour peu qu'elle s'en saisisse pleinement.**

Pour consolider cette influence, l'Union doit généraliser les « mesures miroirs » dans ses réglementations, comme celle incluse dans le règlement sur les médicaments vétérinaires, et les « clauses miroirs » dans les accords commerciaux. Dans les deux cas, cela signifie que les normes sanitaires, environnementales ou sociales imposées aux producteurs européens doivent être également exigées des exportateurs étrangers pour autoriser leurs produits à accéder au marché européen.

L'enjeu va au-delà de la protection des agriculteurs ou des industriels européens contre des formes de concurrence déloyale ou de dumping social et environnemental. L'objectif est de promouvoir les pratiques européennes à l'échelle mondiale. En refusant d'accepter sur son territoire des produits issus de pratiques contraires à ses valeurs, l'Union exercera ainsi une pression constructive sur ses partenaires.

2. Inclure systématiquement des chapitres sur le commerce et le développement durable dans les accords conclus avec les pays tiers

L'intégration systématique de chapitres consacrés au commerce et au développement durable constitue l'un des piliers de la stratégie commerciale de l'Union. Ces chapitres, présents dans les accords les plus récents, témoignent d'une volonté de concilier ouverture économique et protection de l'environnement. Toutefois, leur portée réelle reste variable. Certains accords, comme celui conclu avec le Royaume-Uni (2020) la Nouvelle-Zélande (2023), comportent des engagements solides, assortis d'obligations sanctionnables. D'autres, en revanche, restent essentiellement déclaratifs, comme cela est le cas de l'accord UE-Mercosur (voir supra).

Pour garantir l'efficacité de ces chapitres, il est indispensable qu'ils soient assortis de mécanismes de contrôle indépendants, de procédures de règlement des différends opérationnelles et de possibilités de sanctions commerciales en cas de non-respect des engagements. Les engagements environnementaux doivent porter sur des objectifs concrets, comme la lutte contre la déforestation, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la protection de la biodiversité ou la limitation de l'usage de substances dangereuses.

L'exemple des accords avec le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande montre que cette approche peut fonctionner, dès lors que les chapitres consacrés au commerce et au développement durable sont véritablement intégrés comme des éléments centraux de la négociation et non comme de simples annexes.

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.

3. L'Union européenne, moteur d'un contre-modèle ?

Face à la recomposition du commerce mondial, l'Union européenne occupe une position singulière. Acteur **profondément attaché au multilatéralisme**, elle voit dans **l'OMC un pilier essentiel de son modèle économique et politique**.

L'Union européenne continue ainsi de considérer le commerce international basé sur les règles comme le système le plus à même d'apporter la stabilité et la prévisibilité dont les acteurs économiques ont besoin pour échanger et investir.

Toutefois, l'affaiblissement du cadre multilatéral impose à l'UE de repenser sa posture en s'appuyant sur des coalitions de pays partageant les mêmes valeurs et les mêmes intérêts.

Dans de nombreuses régions, en particulier dans l'hémisphère Sud, des pays recherchent un partenaire stable, offrant un cadre prévisible, fondé sur le droit et sur la coopération. L'Union pourrait jouer ce rôle, en bâtissant des alliances avec des États désireux d'échapper à la polarisation sino-américaine. Elle doit toutefois surmonter ses propres obstacles internes, développer des outils défensifs et offensifs et renforcer sa capacité à protéger ses intérêts stratégiques.

Face au blocage de l'ORD, l'UE a ainsi été à l'initiative de la mise en place d'un mécanisme alternatif de recours post-contentieux, le Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA). Ce dispositif, qui réunit 26 membres de l'OMC (les États-Unis et l'Inde n'en font pas partie), permet

que les décisions des panels puissent, sous certaines conditions, faire l'objet d'un arbitrage. Depuis sa mise en œuvre, deux litiges ont déjà été portés en appel et huit étaient en cours d'examen en 2024.

L'UE peut donc apparaître comme un pôle de stabilité, capable de promouvoir une mondialisation ouverte, régulée et compatible avec la transition écologique. Dans ce contexte, **l'accord de « Turnberry » entre l'Union européenne et les États-Unis, dont le contenu est contraire aux règles de l'OMC, constitue cependant un point de fragilité majeur des positions européennes (voir supra).**

II. 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

Jusqu'à présent, l'Union européenne n'a fait de la politique commerciale **que pour libéraliser les échanges ; aujourd'hui, elle doit s'adapter à un environnement international mouvant, où les règles ne garantissent plus la stabilité et où les marchés extérieurs ne peuvent plus être considérés comme des sources d'approvisionnement ou des débouchés sûrs.**

L'Union européenne doit donc revisiter sa conception de l'ouverture des marchés et de la dépendance commerciale, pour intégrer pleinement les enjeux de vulnérabilité, de dépendances critiques, de protection des secteurs stratégiques et de résilience industrielle.

A. RÉDUIRE LES DÉPENDANCES EXTERNES

1. Poursuivre la stratégie visant à sécuriser les approvisionnements stratégiques

a) Une stratégie initiée dans le contexte de la pandémie

Depuis la pandémie de Covid-19 et le début de la guerre en Ukraine, qui ont constitué pour elle deux chocs majeurs, l'Union européenne a renforcé sa réflexion sur la sécurisation de ses approvisionnements stratégiques et la réduction des dépendances critiques, en particulier (mais pas uniquement) vis-à-vis de la Chine.

Dans une communication de juin 2023¹, la Commission européenne a présenté les principaux vecteurs d'une nouvelle Stratégie de sécurité

¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative à la « Stratégie européenne en matière de sécurité économique », JOIN (2023) 20 final.

économique de l'Union européenne, reposant notamment sur la notion de « *derisking* ».

Cette stratégie s'appuie sur divers instruments juridiques pour réduire l'exposition de l'Union à des dépendances critiques, notamment dans les chaînes d'approvisionnement liées aux matières premières critiques (terres rares, aimants permanents), aux technologies avancées (batteries, semi-conducteurs) et aux infrastructures industrielles stratégiques.

Le « *derisking* » repose sur une combinaison de trois types d'actions : la diversification des sources d'importation, la consolidation des capacités de production, de transformation et de recyclage au sein du marché intérieur, et le déploiement d'outils d'anticipation et de gestion des risques (cartographies, mécanismes de surveillance, dispositifs d'analyse de vulnérabilité).

Dans le domaine des matières premières, cette orientation s'est concrétisée par l'adoption de deux régulations sectorielles :

- le **règlement sur les semi-conducteurs**¹, adopté en septembre 2023, qui prévoit un cadre de réaction en cas de perturbation grave de la chaîne d'approvisionnement. Ce dispositif inclut notamment des obligations de notification, la possibilité d'activer un « *mode crise* », et la priorisation de certaines commandes industrielles pour préserver la continuité d'activité ;

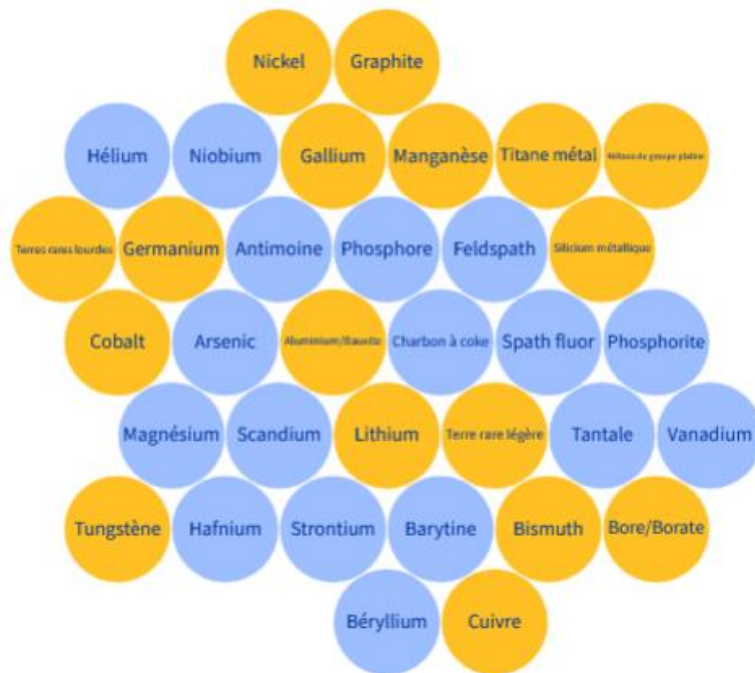
- le règlement européen sur les matières premières critiques², adopté en avril 2024, qui se fixe comme objectif de garantir un approvisionnement sûr, durable et moins dépendant de pays tiers pour les matières premières critiques jugées essentielles à l'économie européenne.

Le texte identifie 34 matières « critiques », dont 17 qualifiées de « stratégiques » en raison de la demande croissante et des risques d'approvisionnement.

¹ Règlement (UE) 2023/1781 établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs.

² Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.

Matières premières critiques et stratégiques identifiées dans le CRMA



Les matières premières stratégiques sont identifiées en jaune

Source : Commission européenne

Pour réduire les risques de rupture et renforcer l'autonomie européenne, le CRMA **fixe des objectifs à horizon 2030** : au moins 10 % de la consommation annuelle de ces matières stratégiques devra provenir d'extraction sur le territoire de l'Union, 40 % être transformée en Europe et 25 % obtenue *via* recyclage dans l'UE.

Le règlement impose en outre qu'aucun pays tiers ne fournisse plus de 65 % de l'approvisionnement de l'UE pour une même matière à un stade de transformation donné.

Principaux objectifs fixés dans le cadre du règlement sur les matières premières critiques



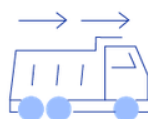
EXTRACTION DANS L'UE: au moins **10 %** de la consommation annuelle de l'UE provenant de l'extraction dans l'Union



TRANSFORMATION DANS L'UE: au moins **40 %** de la consommation annuelle de l'Union provenant de la transformation dans l'Union



RECYCLAGE DANS L'UE: au moins **25 %** de la consommation annuelle de l'Union provenant du recyclage domestique



SOURCES EXTERNES: pas plus de **65 %** de la consommation annuelle de l'Union provenant d'un seul pays tiers pour chaque matière première stratégique qui se trouve à un stade de transformation donné

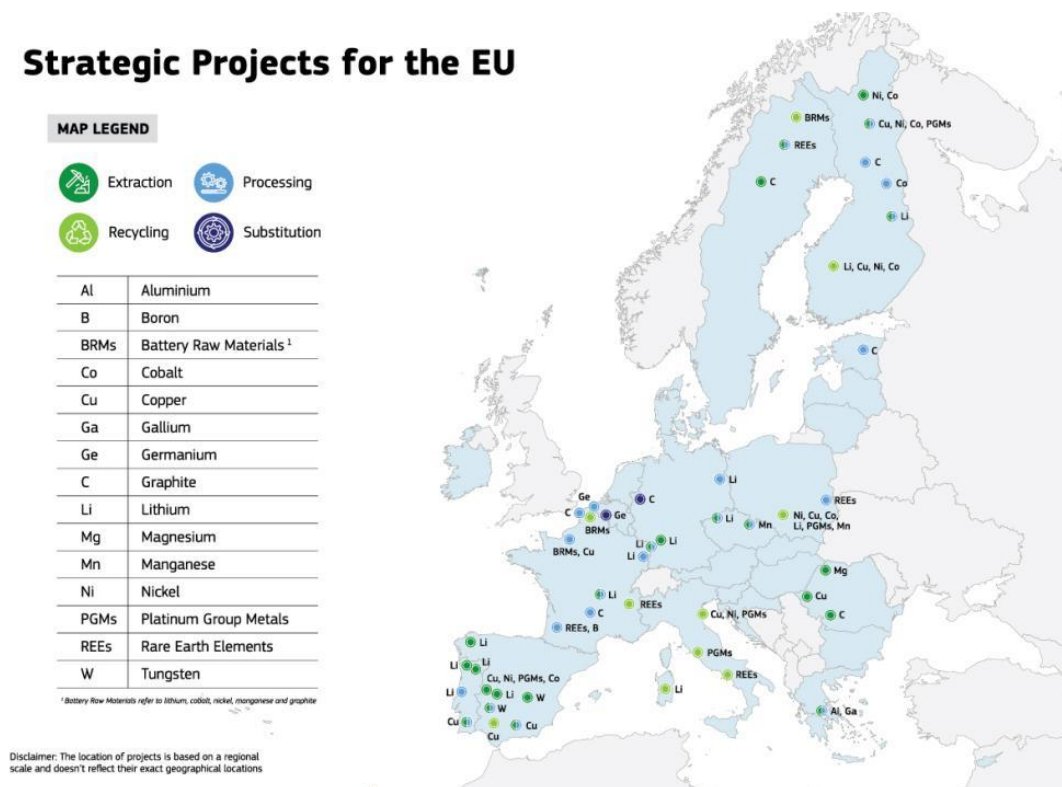
Source : Commission européenne

Le 25 mars 2025, la Commission a dévoilé une liste de 47 projets, situés dans 13 États membres¹ (dont 9 projets en France), visant à renforcer les capacités nationales en matière de matières premières stratégiques (14 des 17 identifiées par la Commission) et comprenant l'extraction, le traitement et le recyclage de ces matières.

¹ Belgique, France, Italie, Allemagne, Espagne, Estonie, Tchéquie, Grèce, Suède, Finlande, Portugal, Pologne et Roumanie.

Carte des projets retenus par la Commission européenne

Strategic Projects for the EU



Source : Commission européenne

Une seconde liste a été présentée le 4 mai 2025 qui comprend 13 projets situés dans des pays tiers, tels que la Norvège, la Serbie, le Royaume-Uni, le Canada, le Brésil, le Kazakhstan, la Zambie, Madagascar, le Malawi et l'Afrique du Sud.

b) Matières premières critiques : une vulnérabilité stratégique majeure à résorber en priorité

L'initiative de diversification des approvisionnements menée par l'Union européenne se heurte, à court terme, à une contrainte structurelle majeure : la Chine conserve une **position quasi monopolistique** sur un grand nombre de matières premières critiques, lui conférant un **levier stratégique considérable** vis-à-vis des autres puissances, comme l'illustrent les récentes mesures chinoises de contrôle des exportations de terres rares.

Comme le relevaient nos collègues Jean-François Rapin et Pascal Allizard dans une note d'actualité d'octobre 2025¹, « l'Union européenne dépend très largement, pour ses besoins en terres rares et minéraux, de pays tiers qui contrôlent la quasi-totalité des chaînes d'approvisionnement mondiales, à l'exemple de **la Chine qui fournit près de**

¹ La politique européenne en matière de terres rares, Note d'actualité de Jean-François Rapin et Pascal Allizard, sénateurs, octobre 2025.

100 % de l’approvisionnement de l’UE en terres rares lourdes. Cette forte dépendance expose ainsi l’Europe à des risques importants de rupture d’approvisionnement, de volatilité des prix et de vulnérabilité géopolitique ». Les terres rares sont notamment indispensables pour la réussite de la transition énergétique.

L’instrumentalisation géopolitique par la Chine de sa domination sur les terres rares

Le 4 avril 2025, en réponse à la guerre commerciale lancée par l’administration Trump lors du « *Liberation day* », la Chine a imposé des restrictions à l’exportation sur 7 éléments parmi les 17 terres rares – notamment le samarium, le gadolinium, le terbium, le dysprosium, le lutécium, le scandium et l’yttrium – ainsi que sur certains aimants permanents en contenant, utilisés dans l’automobile, l’énergie, la défense et l’électronique. Présentées par les autorités chinoises comme étant motivées par des préoccupations de sécurité nationale, ces restrictions ont eu des effets immédiats sur les chaînes d’approvisionnement mondiales et ont alimenté des incertitudes quant à la disponibilité des minerais critiques.

Le 9 octobre 2025, toujours dans un contexte de bras-de-fer avec les États-Unis, la Chine a élargi ses restrictions d’autres éléments stratégiques, ainsi qu’à des technologies liées à l’extraction, au traitement, au recyclage et à la fabrication d’aimants – y compris ceux destinés aux secteurs sensibles comme les semi-conducteurs ou la défense. En pratique, selon ces nouvelles règles, toute entreprise étrangère souhaitant importer des produits contenant plus de 0,1 % de terres rares vendues par la Chine devait obtenir au préalable une autorisation chinoise. Les exportations à destination du secteur de la défense ont, pour certaines, été interdites.

Le 30 octobre dernier, à la suite d’un sommet diplomatique entre les dirigeants chinois et américains, la Chine a annoncé un assouplissement partiel du régime d’exportation ; en pratique, les autorités chinoises ont commencé à attribuer à certaines grandes entreprises chinoises des licences « *générales* » pour l’exportation de terres rares et aimants destinés à un usage civil, donnant droit à des exportations annuelles vers des clients spécifiques, afin de rétablir une partie des flux commerciaux.

Cet assouplissement ne remet pas en cause le cadre global des restrictions : les contrôles restent en place, et l’accès reste réservé à des entités sélectionnées. Des incertitudes demeurent quant à la portée des licences pour les industries européennes – l’Union européenne étant une victime collatérale des tensions entre les deux superpuissances et se trouvant soumises aux mesures de restrictions décidées par Pékin.

Ces événements ont mis en lumière la fragilité persistante des chaînes d’approvisionnement européennes en matériaux critiques et ont démontré que la dépendance à la Chine – qui demeure majoritaire dans l’exploitation, le traitement et la transformation des terres rares – **exposait l’Union européenne**

à des **risques systémiques**, comme l'interruption brutale des livraisons ou le ralentissement des industries stratégiques.

Dans ce contexte, un **renforcement de la politique européenne relative aux matières premières stratégiques paraît indispensable**.

Un premier pas a d'ores et déjà été fait dans cette direction, puisque la Commission européenne a dévoilé, le 3 décembre 2025, **une initiative intéressante, le plan RESourceEU**, dont l'objectif est d'accélérer et d'amplifier la stratégie définie par la loi sur les matières premières critiques.

Ce plan d'action soutiendra notamment les projets stratégiques et autres projets pertinents prêts à réduire la dépendance de 50 % d'ici 2029 pour la chaîne de valeur des batteries, des terres rares et des matières premières pour la défense, compte tenu de leur importance stratégique pour les transitions énergétique et numérique et la sécurité de la défense.

Gains estimés pour les chaînes de valeur stratégiques

The REE value chain	Projected dependency on single 3rd country in 2030 with implemented projects*	
	Dependency on single 3rd country 2025*	
REE extraction	95%	42%
Rare earth processing/recycling	100%	60%
Permanent magnets	90%	80%
Space and defence raw materials		
Tungsten	31%	26%
Gallium	71%	17%
Germanium	45%	0%
Battery raw materials		
Cobalt	63%	44%
Graphite	41%	25%
Lithium	89%	64%
Manganese	41%	30%
Nickel	29%	26%

Source : Commission européenne

Dans ce cadre, l'Union mobilisera jusqu'à 3 Md€ sur les 12 prochains mois pour soutenir des projets stratégiques en Europe ou *via* des partenariats internationaux susceptibles de fournir des sources alternatives d'approvisionnement à court et moyen terme.

Il est ainsi prévu la création, début 2026, d'un Centre européen des matières premières critiques chargé de collecter des données de marché, de coordonner les investissements, d'organiser des achats groupés, de constituer des stocks stratégiques et d'assurer la résilience des chaînes d'approvisionnement.

La Commission poursuivra en outre la mise en œuvre des 15 partenariats stratégiques déjà existants en accélérant le soutien aux projets dans les pays tiers par le biais d'une assistance technique, de garanties et d'instruments mixtes, tout en intensifiant ses efforts en matière de diplomatie des matières premières. Le plan prévoit par exemple de :

- lancer des négociations sur un partenariat sur les matières premières critiques avec le Brésil ;

- mieux intégrer les chaînes de valeur dans le domaine des matières premières critiques avec l'Ukraine et les Balkans occidentaux ;

- renforcer la coopération avec le voisinage méridional (plan d'action du pacte pour la Méditerranée) ;

- tirer parti de l'alliance du G7 pour la production de minéraux critiques ;

- soutenir la diversification au niveau du G20 ;

- poursuivre les projets d'investissement dans le cadre de *Global Gateway* avec les marchés émergents et les économies en développement.

Si ces initiatives sont évidemment bienvenues, la mise en œuvre du « *derisking* » devra être poursuivie sans relâche dans la mesure où elle prendra du temps, au vu de la position de quasi-monopole actuellement occupée par la Chine.

Recommandation n° 4 : poursuivre activement la politique de « <i>derisking</i> » entamée pour diversifier les approvisionnements de l'Union européenne.

2. Durcir le contrôle des investissements afin d'éviter la captation de technologies européennes

a) Mieux filtrer les investissements entrants afin de sécuriser les entreprises et les technologies stratégiques

La préservation de la souveraineté technologique européenne nécessite un contrôle renforcé des investissements directs étrangers (IDE) entrants dans les secteurs critiques. L'objectif est de **limiter les prises de contrôle susceptibles de compromettre la souveraineté technologique de l'Union**, tout en **favorisant les transferts de technologies vers l'Europe**. Il s'agit notamment d'éviter que les investissements chinois se limitent à de simples opérations d'assemblage, apportant peu de valeur ajoutée industrielle, phénomène souvent qualifié de « usines tournevis ».

Le règlement de 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union¹ permet d'ores et déjà à la Commission et aux États membres de contrôler les prises de participation dans des entreprises européennes intervenant dans des secteurs sensibles. Selon l'article 4 du règlement, un IDE peut faire l'objet d'un examen lorsque l'investisseur étranger prend une participation directe ou indirecte supérieure à 10 % dans le capital ou les droits de vote, seuil minimal pouvant varier selon les États membres. Des seuils supplémentaires sont fixés par certains pays, notamment pour les secteurs liés à la défense, à l'énergie, aux infrastructures critiques, aux technologies de l'information ou aux semi-conducteurs.

Toutefois, l'application de ce dispositif reste inégale au sein de l'Union européenne : certains États membres disposent d'autorités nationales dédiées avec des seuils spécifiques et des procédures d'examen approfondies, tandis que d'autres ne procèdent qu'à un contrôle symbolique.

De surcroît, ce dispositif montre aujourd'hui ses limites face à l'ampleur et à la sophistication croissante des acquisitions par des acteurs étrangers, notamment chinois, dans des domaines technologiques stratégiques, comme en témoigne l'exemple de Nexperia aux Pays-Bas.

¹ Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Le cas Nexperia

L'entreprise Nexperia, spécialisée dans la fabrication de semi-conducteurs essentiels, notamment, à l'industrie automobile, a été rachetée par le groupe chinois Wingtech en 2018.

Le 30 septembre 2025, le gouvernement néerlandais a invoqué la loi « sur la disponibilité des biens pour prendre le contrôle de Nexperia, dans l'objectif d'empêcher un possible transfert de technologies critiques et de savoir-faire vers la Chine.

Le dirigeant chinois de Nexperia a ainsi été suspendu de ses fonctions, un administrateur indépendant étant nommé pour superviser l'entreprise.

La Chine a riposté début octobre en bloquant les exportations des produits finis de Nexperia depuis la Chine, notamment les puces déjà fabriquées et conditionnées là-bas. Ces représailles ont provoqué de fortes inquiétudes chez les constructeurs automobiles européens, certains anticipant un arrêt possible des lignes de production faute de puces.

En parallèle, la direction de Nexperia a déclaré qu'elle suspendait l'envoi de « wafers » (plaquettes de silicium) destinées à l'usine chinoise, invoquant le fait que la filiale chinoise ne respectait plus le cadre de gouvernance d'entreprise et ignorait les instructions de la maison mère néerlandaise.

Le conflit a mené à un choc d'approvisionnement, de nombreux composants essentiels à l'automobile — fournis par Nexperia — devenant incertains.

Le 19 novembre 2025, après des discussions avec la Chine, le gouvernement néerlandais a suspendu sa prise de contrôle sur Nexperia ; Pékin a accepté d'accorder des dédommagements pour certaines exportations de semi-conducteurs, ouvrant la voie à une reprise des livraisons vers les constructeurs européens. Le siège néerlandais de Nexperia a néanmoins signalé que la filiale chinoise continuait à fonctionner « en dehors du cadre de gouvernance » européen, les livraisons depuis la Chine demeurant incertaines.

Début décembre, le groupe Wingtech a invité les administrateurs néerlandais à se rendre à Pékin pour mener des discussions relatives au contrôle de l'entreprise. Dans l'attente d'une résolution du différend, l'industrie automobile reste exposée à un risque réel de pénurie de puces.

Le risque reste réel dans l'industrie automobile : des pénuries de puces pourraient revenir si le dialogue échoue ou si les flux ne sont pas stabilisés.

Des mesures complémentaires paraissent donc nécessaires pour mieux anticiper et gérer les acquisitions susceptibles de fragiliser la souveraineté technologique européenne. C'est dans cette optique que la Commission européenne a présenté, en janvier 2024, une **proposition de règlement visant à réviser le cadre applicable au filtrage des**

investissements directs étrangers¹, destinée à renforcer la capacité de l'Union à identifier et traiter collectivement les risques potentiels liés à ces flux.

En pratique, ce texte rend **obligatoire la mise en place de mécanismes de filtrage au sein de chaque État membre** ; il définit également un champ d'application minimal obligatoire, de façon à ce que les États membres évaluent les investissements étrangers dans un ensemble essentiel de domaines sensibles et stratégiques. Enfin, il exige des États membres qu'ils publient des orientations sur la portée de leurs mécanismes de filtrage et de leurs rapports annuels.

Le Conseil et le Parlement européen étant parvenu à un accord sur cette proposition le 11 décembre dernier, **ce cadre révisé devrait entrer en vigueur au cours du premier semestre 2026**.

La Commission a par ailleurs annoncé, dans une communication du 3 décembre 2025 sur la sécurité économique², le lancement d'un « *projet pilote* » visant à identifier les start-up et entreprises des secteurs technologiques critiques exposées à des acquisitions hostiles. Ce dispositif propose de mobiliser des mécanismes de financement alternatifs, combinant fonds publics et privés européens, afin de sécuriser les entreprises stratégiques et de renforcer leur autonomie technologique.

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

Parallèlement, et de manière complémentaire, il apparaît primordial de mieux encadrer les investissements étrangers en Europe, afin de garantir qu'ils intègrent une part significative de valeur ajoutée réalisée sur le territoire européen et qu'ils soient systématiquement associés à des obligations de transfert de technologies.

En effet, la Chine cherche à accéder au marché européen, tandis que l'Europe a un intérêt stratégique à disposer de certaines technologies chinoises. Pour les rapporteurs, imposer des transferts de technologie s'avérerait donc d'autant plus pertinent que cela constituerait une forme de réciprocité historique : pendant plusieurs décennies, la Chine a elle-même conditionné l'accès à son marché à des transferts de technologies, à la création de coentreprises sino-européennes détenues majoritairement par des Chinois (51 %) et à la génération d'emplois sur son territoire.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au filtrage des investissements étrangers dans l'Union et abrogeant le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, COM(2024) 23 final.

² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Renforcer la sécurité économique de l'Union européenne, JOIN(2025) 977 final.

Les rapporteurs recommandent donc d'élaborer de nouvelles conditionnalités relatives aux investissements directs étrangers réalisés en Europe, pour garantir que ces derniers intègrent une part de valeur ajoutée et soient assortis d'exigences de transferts de technologie.

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

b) Un filtrage nécessaire des investissements sortants pour prévenir la fuite de technologies et de savoir-faire

Actuellement, l'Union européenne ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle des investissements sortants comparable au filtrage des investissements directs étrangers (IDE) entrants.

Les investissements réalisés par des entreprises européennes dans des pays tiers – y compris dans des technologies critiques ou susceptibles de contribuer aux capacités stratégiques de puissances rivales – ne font l'objet d'aucune procédure européenne de notification, d'évaluation ou d'autorisation préalable.

Consciente de cette lacune, la Commission européenne a ouvert en 2023 un chantier exploratoire en vue d'un éventuel mécanisme de « *screening* » des investissements sortants, limité aux technologies à double usage ou présentant un risque de transferts sensibles.

Toutefois, en l'absence de base légale opérationnelle, le contrôle des investissements sortants reste aujourd'hui embryonnaire, cantonné au droit des exportations de biens et technologies à double usage¹, sans équivalent européen aux dispositifs américains d'Outbound Investment Screening.

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

¹ Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage.

Le régime européen de contrôle des exportations

Le régime de contrôle des exportations vise à encadrer la vente, le transfert et le transit de biens, technologies et logiciels **susceptibles d'avoir un usage à la fois civil et militaire**, ou présentant un risque pour la sécurité internationale. Le règlement (UE) 2021/821 établit ainsi une liste de produits sensibles dont l'exportation vers des pays tiers est soumise à autorisation préalable par les autorités compétentes des États membres. Il prévoit également des **mécanismes de contrôle renforcés** pour les technologies émergentes et critiques, reflet de l'importance croissante de secteurs comme les semi-conducteurs, l'IA ou la cybersécurité.

Le fonctionnement du régime repose sur un **système de licences d'exportation délivrées au cas par cas**, après évaluation du risque de détournement à des fins militaires, de violation des droits humains ou de prolifération. Les États membres conservent une marge de manœuvre, puisqu'ils peuvent imposer des obligations supplémentaires en fonction de leurs évaluations nationales de la sécurité.

Le règlement introduit aussi le principe de la « clause attrape-tout », permettant de soumettre à autorisation un bien non listé lorsque l'exportateur sait ou soupçonne que le produit pourrait être utilisé à des fins militaires sensibles ou de répression interne.

Néanmoins, dans la mesure où le contrôle incombe à chaque État membre, il existe des divergences d'interprétation et des niveaux de rigueur variable, affectant l'efficacité du dispositif à l'échelle de l'Union.

3. Instaurer des mécanismes de préférence européenne pour sécuriser les chaînes de valeur stratégique et réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers

a) La préférence européenne : un principe défendu de longue date par la France, mais qui restait encore tabou pour l'Union européenne ces dernières années

Plébiscitée par de nombreux acteurs entendus par la mission, l'introduction de mécanismes de préférence européenne permettrait de privilégier les **acteurs européens dans l'accès aux marchés publics et aux financements européens**, et de **restreindre la place des fournisseurs extracommunautaires**, s'agissant en particulier de pays qui pratiquent eux-mêmes ce type de préférences pour leurs propres biens et services, à commencer par la Chine et les États-Unis.

Alors que l'introduction de mécanismes de préférence européenne offrirait à l'Union européenne un outil efficace pour réduire ses dépendances stratégiques et renforcer sa sécurité économique, les règles du marché intérieur ont longtemps limité la possibilité de différencier les fournisseurs selon leur origine géographique.

Si la France défend ce principe de longue date, la Commission européenne a jusqu'à présent refusé de consacrer explicitement un principe de préférence européenne dans les réglementations de l'Union, lui préférant jusqu'à une période récente une forme de préférence dite « *fonctionnelle* », reposant sur des critères techniques ou qualitatifs plutôt que sur l'origine géographique des fournisseurs.

Le règlement sur les matières premières critiques¹ permet par exemple de privilégier les projets de traitement, de recyclage ou d'extraction dans l'Union européenne, tandis que le règlement pour une industrie « *zéro net* »² établit des objectifs de production européenne pour certaines technologies stratégiques, comme les batteries ou les panneaux solaires. En définitive, ces instruments créent seulement un environnement réglementaire dans lequel la préférence européenne n'est que le résultat indirect des exigences imposées aux fournisseurs et n'est pas réellement assumée.

b) Une inflexion qui s'opère au sein de l'Union : un mouvement à concrétiser et encourager

Sous l'impulsion de la France, une inflexion semble néanmoins s'opérer au sein de l'Union, comme l'illustre l'accord conclu en mai dernier dans le domaine de la défense. Le Conseil a en effet décidé de réserver les 150 Md€ du programme de prêts européens SAFE – destiné au réarmement du continent – à des équipements majoritairement produits en Europe. Concrètement, pour qu'un achat puisse bénéficier d'un financement *via* le mécanisme de prêts de l'Union, au moins 65 % de la valeur du système d'armes concerné doit être générée au sein d'un État membre, en Ukraine ou dans un pays de l'Espace économique européen³.

Parallèlement, la présidente de la Commission européenne a annoncé, dans son discours sur l'état de l'Union du 10 septembre 2025, l'introduction d'un principe de « *Made in Europe* » dans la révision à venir des directives relatives aux marchés publics, afin de renforcer la demande intérieure en technologies propres⁴. Cette orientation a été explicitement confirmée dans la communication du 3 décembre 2025 sur la sécurité économique de l'Union : la Commission y indique que la future refonte du cadre européen des marchés

¹ Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.

² Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.

³ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Instrument SAFE : le Conseil adopte un montant de 150 milliards d'euros pour stimuler les acquisitions conjointes dans le domaine de la sécurité et de la défense européennes », 27 mai 2025.

⁴ Discours sur l'état de l'Union, 10 septembre 2025 : « Nous devons stimuler d'urgence la demande en vue de renforcer la primauté industrielle européenne dans le domaine des technologies propres. Pour cela, nous allons introduire un critère « *made in Europe* » dans les procédures de passation de marchés publics ».

publics intégrera enfin des mécanismes de préférence européenne, ciblés dans plusieurs secteurs stratégiques, dans le but de stimuler la demande et de consolider le leadership industriel de l'Union.

Pour les rapporteurs, cette initiative constitue un progrès notable et mérite d'être pleinement soutenue. En effet, à l'heure actuelle, près de 60 % des décisions en matière de marchés publics reposent exclusivement sur le critère du prix, même si cette proportion varie fortement entre États membres. Ainsi, en Croatie et en France, seuls 1 % et 8 % des contrats respectivement sont attribués selon la règle du « moins-disant », tandis qu'à Chypre et en Slovaquie, cette part dépasse 90 %¹.

Dans ce contexte, il serait particulièrement pertinent de mobiliser la commande publique européenne – qui représente près de 14 % du PIB de l'Union – comme levier de soutien à nos industriels et d'innovation en Europe, **en y introduisant des critères explicites de préférence européenne, sous la forme notamment de cibles minimum de contenu européen.**

Les rapporteurs préconisent par ailleurs d'intégrer ces mécanismes de préférence de manière aussi large que possible, tant au sein des réglementations sectorielles que dans les régimes d'aides publiques. Concrètement, le règlement pour une industrie « *zéro net* », le règlement sur les matières premières critiques, le règlement sur les médicaments critiques ou encore le règlement sur le développement du *cloud* et de l'intelligence artificielle sont autant de textes européens qui pourraient être enrichis de mécanismes de préférence européenne ou de critères de contenu local.

En définitive, les travaux de la mission d'information montrent que la multiplication des vulnérabilités dans les chaînes de valeur et la brutalisation des échanges internationaux justifient un réexamen des règles du marché intérieur et plaident pour l'introduction de mécanismes de préférence européenne.

En dynamisant la demande pour les producteurs européens et en sécurisant leurs débouchés, de tels critères contribueront à sécuriser les industriels existants et à faire émerger de nouveaux acteurs industriels européens. En parallèle, l'instauration de seuils minimaux de contenu européen incitera les constructeurs à se tourner vers des sous-traitants européens et encouragera les fournisseurs de matériaux et de composants à s'implanter dans l'Union, renforçant ainsi l'intégration technologique et industrielle du continent.

Une telle dynamique, qui contribuerait à consolider les chaînes d'approvisionnement régionales, serait particulièrement pertinente dans les secteurs où la dépendance européenne est la plus marquée : terres rares,

¹ Institut Bruegel, « *European Union public procurement reform : a difficult but essential balancing act* », 18 novembre 2024.

composants électroniques, batteries, équipements solaires et technologies numériques.

Par ailleurs, l'utilisation de mécanismes de préférence européenne offrirait un moyen de rétablir un équilibre concurrentiel, sans recourir à des mesures protectionnistes contraire aux règles de l'OMC, en compensant à la fois les subventions importantes accordées par certains pays tiers et les obstacles à l'accès à leurs marchés.

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

B. OSER UTILISER PLUS ACTIVEMENT LES INSTRUMENTS DE DÉFENSE COMMERCIALE POUR ÉTABLIR UN RAPPORT DE FORCE AVEC LES PAYS QUI NE RESPECTENT PAS LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL

Les travaux de la mission d'information ont mis en évidence la nécessité de mobiliser plus largement les instruments permettant à l'Union européenne de protéger ses entreprises en rétablissant des conditions de concurrence équitables (notion de *level playing field*), dans un contexte où les deux superpuissances mondiales que sont les États-Unis et la Chine font délibérément prévaloir la force sur le droit pour promouvoir leurs intérêts économiques et stratégiques.

1. Utiliser de manière plus assertive les instruments de défense commerciale

L'Union européenne dispose d'un ensemble d'instruments de défense commerciale (IDC) lui permettant de **protéger son marché intérieur contre les pratiques déloyales de commerce international**, dans le respect des règles de l'OMC. Ces outils, qui se sont enrichis ces dernières années dans un contexte de montée des tensions commerciales, reposent principalement sur trois

mécanismes : les mesures antidumping¹, les mesures antisubventions (ou compensatoires)² et les mesures de sauvegarde³.

a) Mesures antidumping, mesures antisubventions, mesures de sauvegarde : des outils à visée corrective, souvent longs à mettre en œuvre

Les mesures antidumping visent à contrer l'importation de produits vendus dans l'Union à des prix inférieurs à leur valeur normale. L'UE peut imposer des droits antidumping, proportionnés à la marge de dumping identifiée, à l'issue d'enquêtes menées par la Commission européenne, pour une durée initiale de cinq ans, renouvelable.

Les mesures antisubventions, quant à elles, permettent de compenser les avantages induits par des subventions étrangères incompatibles avec les règles de l'OMC, au moyen de droits compensateurs. Ces procédures requièrent la démonstration d'un lien clair entre les pratiques illicites et le préjudice subi par l'industrie européenne concernée.

Les mesures de sauvegarde constituent un mécanisme distinct des actions antidumping ou antisubventions. Elles peuvent être activées même en l'absence de pratiques commerciales déloyales, lorsqu'un afflux massif et soudain d'importations cause ou menace de causer un dommage grave à l'industrie de l'Union. Ces mesures prennent généralement la forme de contingents tarifaires ou de droits additionnels et sont strictement encadrées dans le temps, conformément à l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

Procédure d'activation des instruments de défense commerciale

L'activation des IDC repose sur une procédure extrêmement encadrée, mise en œuvre par la Direction générale du commerce, afin de garantir la conformité des mesures avec les règles de l'OMC.

Déclenchement de la procédure : la procédure est en général déclenchée par le dépôt d'une plainte formelle émanant de l'industrie européenne ou d'associations professionnelles. Pour être recevable, la plainte doit être soutenue par des producteurs représentant :

- au moins 25 % de la production totale de l'Union du produit concerné, et
- au moins 50 % des producteurs de l'Union⁴.

¹ Règlement (UE) 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne.

² Règlement (UE) 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne.

³ Règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux importations et règlement (UE) 2015/755 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers.

⁴ Article 5 du règlement 2016/1036 et article 10 du règlement 2016/1037.

La plainte doit comporter un dossier complet comprenant des éléments démontrant l'existence d'un dumping ou d'une subvention spécifique, des données factuelles établissant l'existence d'un préjudice pour l'industrie de l'Union, des preuves d'un lien de causalité entre les importations et le préjudice.

Avant l'ouverture formelle, la Commission dispose d'un délai pour examiner la recevabilité administrative et matérielle de la plainte et vérifier la représentativité des plaignants.

Ouverture formelle : la décision d'ouverture se matérialise par la publication d'un avis au Journal officiel de l'Union européenne, qui marque le début officiel de l'enquête. Dès l'ouverture, la Commission inscrit l'affaire au registre des enquêtes commerciales et peut lancer des visites de vérification sur place auprès des entreprises concernées.

Phase d'enquête : elle est centrée sur trois axes, à savoir (i) la détermination du dumping ou de la subvention, (ii) l'analyse du préjudice, et (iii) l'analyse du lien de causalité.

Pour déterminer le dumping ou la subvention, la Commission calcule la valeur normale, le prix à l'exportation et la marge de dumping, ou identifie les subventions spécifiques dans le cadre des antisubventions. Lorsque le marché du pays exportateur présente des distorsions substantielles, la Commission peut utiliser des valeurs de référence internationales.

L'analyse du préjudice fait intervenir des observations sur la production, la capacité, l'utilisation des capacités, les ventes, parts de marché, prix, la rentabilité, les flux de trésorerie, la productivité et l'emploi.

Enfin, la Commission doit démontrer que le préjudice résulte principalement des importations faisant l'objet du dumping ou des subventions, et non d'autres facteurs comme la contraction de la demande, la mauvaise performance commerciale d'acteurs européens indépendants, les importations d'autres pays non visés. Cette étape est souvent la plus contestée lors des litiges devant l'OMC.

Adoption de mesures provisoires ou définitives : la Commission peut imposer des mesures provisoires dans un délai de 7 à 8 mois après l'ouverture de l'enquête. Ces mesures prennent la forme de droits antidumping ou compensateurs provisoires, adoptés par un acte d'exécution.

Les mesures définitives suivent un processus plus politique : la Commission soumet un projet d'acte d'exécution au Conseil de l'Union européenne, qui ne peut s'y opposer qu'à la majorité qualifiée. Si aucune majorité ne se dégage, la Commission peut adopter le texte. Les mesures sont adoptées pour une durée 5 ans, avec possibilité de reconduction.

b) Une réforme en 2018 pour répondre aux limites souvent formulées

La montée des pratiques commerciales déloyales de la Chine et les tensions sur l'acier ont mis en évidence la nécessité pour l'Union de se doter d'une « boîte à outils » plus réactive et plus dissuasive ; afin de corriger les lenteurs identifiées dans les procédures existantes, et adapter les instruments

européens aux mutations du commerce international, la Commission a entrepris de moderniser les instruments de défense commerciale, dans un règlement de 2018¹. En pratique, la réforme a introduit :

- une accélération et une simplification des procédures, en réduisant plusieurs délais procéduraux, en permettant l'imposition de mesures provisoires dès 7 mois, contre 9 mois auparavant et en autorisant la Commission à utiliser les données disponibles lorsque les entreprises étrangères ne coopèrent pas ;

- une modernisation de la méthodologie antidumping, en autorisant la Commission à recourir à des « *pays de référence* » ou des sources internationales indépendantes pour établir des coûts de production fiables et mieux prendre en compte les distorsions de marché ;

- un assouplissement, pour les matières premières, de la « *règle du droit moindre* », principe historique selon lequel l'Union n'impose des droits antidumping ou compensateur qu'au niveau strictement nécessaire pour éliminer le préjudice, même si la marge de dumping est supérieure. Ainsi, lorsqu'une distorsion des prix est identifiée dans le pays exportateur, la Commission peut désormais fixer le droit au niveau complet de la marge de dumping ;

- la prise en compte de coûts sociaux et environnementaux dans les enquêtes antidumping et antisubventions, afin d'éviter que les importations bénéficient d'avantages compétitifs indus, liés au non-respect des normes européennes sociales et environnementales ;

- un renforcement de la transparence et de l'accès à l'information, avec la publication systématique des faits essentiels et l'élaboration de mesures pour élargir la base des plaignants potentiels.

Cette réforme s'est accompagnée, au cours des dernières années, d'une hausse des activités de défense commerciale menées par la Commission, un « *sursaut anti-dumping* »² saluée notamment par l'Association nationale des industries alimentaires (Ania) lors de son audition. Ainsi, dans son dernier rapport annuel sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne³, la Commission a précisé qu'elle avait lancé **33 nouvelles enquêtes en 2024**, constituant ainsi un « *nombre record de dossiers ouverts depuis 2006* », alors que la moyenne annuelle se situe

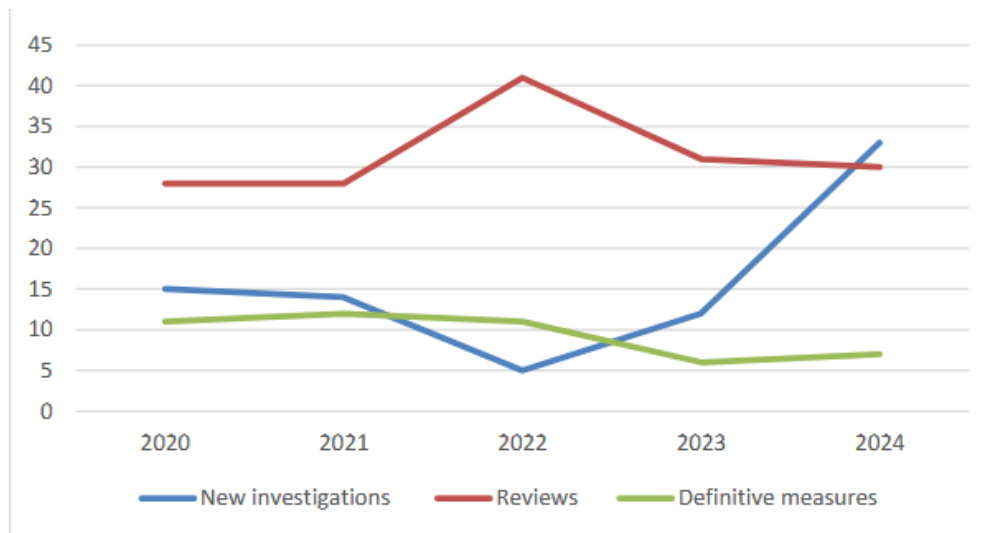
¹ Règlement (UE) 2018/825 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant le règlement (UE) 2016/1036 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne et le règlement (UE) 2016/1037 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne.

² Audition de l'Ania.

³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 43e rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne, et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2024, COM (2025) 428 final.

habituellement autour de 12. À la fin de l'année 2024, le total des mesures en vigueur — définitives et provisoires — s'élevait à 199, en hausse de 7 % par rapport aux 186 mesures enregistrées à la fin de 2023.

Évolution du recours aux instruments de défense commerciale entre 2020 et 2024



Source : Commission européenne

Cette hausse s'est accompagnée d'une augmentation des enquêtes menées par les autorités de pays tiers, enquêtes généralement conçues comme une forme de représailles. La Commission a ainsi souligné, dans le rapport précité, que les exportateurs européens ont dû faire face à plusieurs enquêtes fondées sur des bases légales discutables.

Dans ce contexte, **la Commission doit non seulement continuer à initier davantage de dossiers, mais également adopter une posture plus affirmée en matière de défense commerciale.**

c) La Commission doit adopter une approche plus proactive et offensive pour défendre les industries européennes

Les travaux de la mission d'information ont mis en lumière **d'importantes marges d'amélioration dans la manière dont la Commission européenne pourrait mobiliser les instruments de défense commerciale au bénéfice des industries européennes.**

En effet, **de nombreuses parties prenantes entendues par les rapporteurs estiment que la Commission européenne n'exploite pas pleinement l'ensemble des instruments dont elle dispose.** Cette situation résulterait à la fois d'un déficit de ressources humaines, d'une culture interne marquée par une prudence juridique excessive dans la mise en œuvre des règles existantes, et d'un manque d'impulsion politique suffisante pour engager une action plus ambitieuse.

Parmi les pistes d'amélioration les plus souvent citées figure la **nécessité pour la Commission d'adopter une approche plus proactive**, au lieu d'intervenir uniquement lorsque les dommages subis par les industries européennes sont déjà importants. Les délais actuels de réaction engendrent en effet un **risque d'éviction durable dans plusieurs secteurs stratégiques**, où la perte de parts de marché peut devenir irréversible avant même l'adoption des mesures correctrices.

Dans cette perspective, **la Commission pourrait recourir plus fréquemment aux enquêtes ex officio**, sans attendre qu'une plainte formelle soit déposée par les entreprises concernées. Par ailleurs, elle gagnerait à utiliser de manière plus systématique la possibilité qui lui est offerte **d'imposer des mesures antidumping ou antisubventions sur la base d'une simple menace sérieuse de préjudice**, plutôt que d'attendre que le dommage subi par l'industrie européenne soit déjà avéré. À cet égard, les auditions ont mis en évidence que, contrairement aux États-Unis – qui n'hésitent pas à instaurer des droits provisoires avant d'initier les enquêtes – la Commission fait preuve d'une réticence persistante à activer cette faculté, souvent par excès de prudence juridique.

De manière plus générale, les travaux de la mission d'information ont révélé qu'un écart significatif subsistait entre les actions réellement menées par la Commission et les attentes exprimées par les acteurs européens ; il serait donc souhaitable que **la Commission engage de manière plus systématique l'ouverture de nouveaux dossiers**.

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.

À moyen terme, il apparaît toutefois que les instruments de défense commerciale restent des outils appliqués au cas par cas, alors que les distorsions concernent parfois des pans entiers de l'économie. En définitive, les instruments de défense commerciale traditionnels ne se révèlent pas adaptés pour traiter des problématiques qui affectent des chaînes de valeur dans leur ensemble ni pour contrecarrer les subventions massives et systématiques de la Chine.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de concevoir de nouveaux instruments plus efficaces pour renforcer l'arsenal européen de défense commerciale, en adoptant une approche ciblée par secteur ou par chaîne de valeur. Dans cette perspective, la politique commerciale doit être repensée de manière à s'articuler étroitement avec la politique industrielle : elle doit la compléter et la soutenir, sans toutefois s'y substituer.

La mesure générale de protection sur l'acier annoncée en novembre 2025 constitue un premier pas dans cette direction et il est essentiel de poursuivre et d'amplifier cette dynamique.

2. Continuer à étoffer l'arsenal de défense commerciale de l'Union européenne pour répondre aux risques systémiques posés par le modèle chinois

Une nouvelle génération d'instruments commerciaux a vu le jour en 2022-2023, avec le règlement sur les subventions étrangères et l'Instrument relatif aux marchés publics internationaux (IMPI), dans l'optique de doter l'Union européenne d'outils commerciaux plus robustes pour gérer les risques structurels liés au modèle chinois.

Ces outils permettent à la Commission d'ouvrir de sa propre initiative des enquêtes sur des pratiques déloyales qui touchent les industries européennes, mais qui échappent aux cadres classiques de l'antidumping et de l'antisubventions.

La Commission recourt de manière croissante à ces instruments unilatéraux pour combler les lacunes réglementaires dans des domaines que les règles de l'OMC couvrent encore de manière insuffisante.

a) Le règlement sur le contrôle des subventions étrangère : un outil défensif prometteur

Le règlement sur le contrôle des subventions étrangères, adopté en 2022¹ et entré en vigueur le 12 juillet 2023, vise à réguler les *subventions accordées par des pays tiers* à des entreprises ou entités qui cherchent à pénétrer le marché de l'Union, l'objectif étant d'empêcher que ces aides se traduisent par une *distorsion de concurrence* au détriment des entreprises européennes ne bénéficiant pas de tels soutiens.

Ce règlement complète les instruments classiques de défense commerciale en se concentrant sur des pratiques de soutien étatique à l'étranger ; les outils traditionnels ne couvraient pas ces distorsions, dans la mesure où ils se concentraient sur les prix d'importation ou les subventions liées à ces importations. Par conséquent, les subventions étrangères pouvaient jusqu'alors pénétrer les marchés européens sans contrôle, faussant la concurrence et fragilisant l'industrie européenne.

Le règlement sur les subventions étrangères répond ainsi à une lacune importante, et permet à la Commission de remédier unilatéralement aux distorsions de concurrence qui ont pour origine des subventions de pays tiers accordées à des entreprises opérant sur le marché intérieur.

¹ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

En pratique, ce dispositif impose aux entreprises concernées – importateurs, soumissionnaires à des marchés publics, acquéreurs d’actifs, etc – une *obligation de notification* dès lors que la subvention étrangère atteint un seuil minimal. La Commission européenne examine alors si l’aide octroyée fausse la concurrence et, le cas échéant, peut décider :

- de *refuser l’opération* ;
- d’imposer des *mesures correctives* : restriction temporaire d’activité commerciale, interdiction de certains investissements, publication de résultats de R&D, obligation pour les entreprises concernées d’adapter leur structure de gouvernance, ou encore remboursement de la subvention étrangère avec intérêts ;
- de *bloquer l’admission* de l’entreprise sur le marché de l’Union.

Dans sa lettre de mission du 17 septembre 2024¹ à la Commissaire à la concurrence, la présidente de la Commission demande de « *faire appliquer vigoureusement le règlement sur les subventions étrangères, notamment en cartographiant de manière proactive les pratiques les plus problématiques qui pourraient conduire à des distorsions de concurrence.* ».

Néanmoins, cet outil étant relativement récent, son usage reste encore en phase de montée en charge ; plusieurs dossiers sont ainsi en cours d’examen par la Commission européenne.

L’efficacité réelle de cet instrument dépendra de la capacité de la Commission à le mettre en œuvre de façon rigoureuse, de son aptitude à détecter les subventions déguisées et de sa promptitude à sanctionner les manquements.

b) L’instrument relatif aux marchés publics internationaux : une première utilisation réussie, un recours à généraliser

Publié le 30 juin 2022², le règlement dit « IMPI », relatif aux marchés publics internationaux³, vise à garantir un accès réciproque et équitable aux marchés publics des pays tiers pour les entreprises européennes.

¹ Lettre de mission d’Ursula von der Leyen, présidente de la Commission, à Teresa Ribera Rodriguez, Commissaire désignée à la concurrence, en date du 17 septembre 2024.

² Règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2022 concernant l’accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l’Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l’accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l’Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (Instrument relatif aux marchés publics internationaux – IMPI).

³ Règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2022 concernant l’accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l’Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l’accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l’Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (Instrument relatif aux marchés publics internationaux – IMPI).

Cet outil repose sur le **principe de réciprocité** : si un État tiers impose des restrictions significatives et répétées à l'accès des entreprises européennes à ses marchés publics, les acheteurs et autorités concédantes de l'Union devront à leur tour appliquer des mesures limitant l'accès des entreprises provenant de ce pays aux marchés publics et concessions européens.

Cet instrument se distingue par **son caractère proactif** : il peut être déclenché avant même qu'un préjudice économique concret ne survienne, ce qui en fait un outil davantage préventif que réactif.

Procédure d'activation de l'IMPI

Sur le fondement de la plainte motivée d'une partie intéressée d'un État membre, ou de sa propre initiative, la Commission peut enquêter sur ce qu'elle soupçonne être une pratique ou une mesure restrictive mise en place par un État tiers à l'Union européenne.

À l'issue de cette enquête contradictoire, d'une durée pouvant varier de 9 à 14 mois, la Commission peut adopter une mesure IMPI, à savoir :

- **un ajustement obligatoire des offres** : les notes attribuées aux offres des opérateurs économiques issus du pays tiers peuvent être minorées, jusqu'à une réduction de 50 % de la note, ou, si le marché est attribué uniquement sur le critère du prix, le montant proposé peut être doublé aux fins du calcul.

- **une exclusion des offres** : la Commission peut décider d'exclure purement et simplement les offres soumises par les opérateurs économiques du pays concerné.

En plus de ces mesures, le pays tiers visé est indirectement affecté par des obligations imposées aux titulaires des marchés, qui doivent limiter à 50 % maximum la valeur du contrat sous-traitée ou sourcée auprès du pays concerné.

Seuls les marchés publics de l'UE dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 15 M€ (travaux et concessions) ou 5 M€ (biens et services) entrent dans le champ de l'IMPI.

Les mesures expirent après cinq ans, mais peuvent être prolongées, ajustées ou remplacées après révision.

L'IMPI vient ainsi compléter l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC, puisqu'il s'applique aux pays non signataires de l'AMP ou dont les engagements ne couvrent pas les biens ou services concernés.

La Chine, non signataire de l'AMP et dont l'accès au marché se durcit pour les entreprises européennes, est ainsi destinée à devenir l'une des principales cibles de l'IMPI, comme l'illustre la décision prise par la Commission en juin 2025 d'activer cet instrument pour la première fois à l'encontre des dispositifs médicaux chinois.

Après avoir ouvert une enquête de sa propre initiative, le 24 avril 2024, la Commission est parvenue, en janvier 2025, à la conclusion que la Chine n'offrait pas le même niveau d'accès aux entreprises européennes pour les marchés publics de dispositifs médicaux, puisque 87 % des appels d'offres chinois du secteur interdisent les dispositifs médicaux importés et contiennent des dispositions constituant des formes de discrimination directe ou indirecte¹.

L'enquête a notamment révélé **que les dispositifs médicaux à haute performance font partie des dix secteurs essentiels recensés dans la stratégie « Made in China 2025 »**, ainsi que dans la « *feuille de route technologique pour les secteurs essentiels Made in China 2025* », qui fixe des objectifs spécifiques concernant la proportion de dispositifs médicaux produits en Chine dans les marchés publics passés par les hôpitaux régionaux, qui devait être de 50 % au plus tard en 2020 et devrait atteindre 70 % d'ici à 2025 et 95 % d'ici à 2030.

La Commission a ainsi montré que les mesures et pratiques favorisant l'acquisition de dispositifs médicaux nationaux et celles qui restreignent l'achat de dispositifs médicaux importés sont deux éléments de la politique « *Acheter en Chine* », qui établit une préférence généralement applicable pour l'achat de dispositifs médicaux nationaux au détriment des dispositifs importés.

Étant donné l'ampleur des distorsions, ainsi que l'impossibilité de parvenir à éliminer ces dernières en concertation avec les autorités chinoises, **la Commission a eu recours à la mesure la plus sévère prévue par le règlement IMPI et adopté un règlement d'exécution² excluant toutes les entreprises chinoises des marchés publics européens d'un montant supérieur à 5 M€ dans le secteur des dispositifs médicaux.**

Après la décision européenne, la Chine a immédiatement demandé l'annulation des restrictions, puis a annoncé à son tour l'exclusion des entreprises européennes de ses marchés publics de dispositifs médicaux – une mesure sans effet réel, puisqu'il s'agissait d'ores-et-déjà de la situation qui prévalait *de facto*.

Cette première activation de l'IMPI à l'encontre de pratiques distorsives chinoises doit servir de tremplin à de nouvelles procédures, afin de poursuivre l'objectif de réciprocité dans l'accès aux marchés publics.

¹ Rapport de la Commission conformément à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/1031, relatif à l'enquête au titre de l'instrument relatif aux marchés publics internationaux concernant les mesures et pratiques de la République populaire de Chine sur les marchés publics de dispositifs médicaux, COM(2025) 5 final.

² Règlement d'exécution (UE) 2025/1197 de la Commission du 19 juin 2025 instituant une mesure relevant de l'instrument relatif aux marchés publics internationaux et restreignant l'accès des opérateurs économiques et des dispositifs médicaux originaires de la République populaire de Chine aux marchés publics de dispositifs médicaux de l'Union européenne au titre du règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil.

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.

3. Le règlement anti-coercition (2023) : une arme atomique inutilisable ?

a) Une arme atomique élaborée pour répondre à des pressions venant de la Chine...

Le règlement du 22 novembre 2023, relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers¹ a doté l'Union européenne d'un mécanisme autonome lui permettant de réagir de manière proportionnée et graduée à des mesures de pression économique destinées à influencer sur ses décisions souveraines : l'instrument anti-coercition.

Cet instrument complète les instruments classiques de défense commerciale en traitant une catégorie distincte de menaces, à savoir la coercition économique intentionnelle. Ainsi, contrairement aux procédures antidumping ou antisubventions, l'activation de l'instrument anti-coercition ne requiert pas la preuve d'une violation du droit de l'OMC, mais repose sur la démonstration qu'un pays tiers utilise – ou menace d'utiliser – des mesures commerciales ou financières pour contraindre l'Union ou l'un de ses États membres à modifier une politique déterminée, qu'il s'agisse d'embargos ciblés, de mesures réglementaires discriminatoires ou encore de menaces explicites de représailles économiques.

En pratique, l'analyse de la coercition repose sur un faisceau d'indices : nature des mesures, intention présumée, ampleur des effets économiques, atteinte aux compétences souveraines ou aux intérêts stratégiques de l'Union.

Procédure d'activation de l'instrument anti-coercition

L'activation de l'instrument anti-coercition suit une procédure en plusieurs étapes.

Tout État membre, opérateur économique ou partie prenante affectée peut signaler une situation de coercition potentielle à la Commission européenne. Celle-ci dispose d'un délai indicatif de quatre mois pour analyser les faits, établir l'existence éventuelle d'une coercition au sens du règlement et évaluer son impact économique ou stratégique.

¹ Règlement (UE) 2023/2675 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers.

Si la Commission conclut que les conditions sont réunies, elle soumet une proposition formelle au Conseil, qui doit constater sous huit à dix semaines l'existence d'une coercition économique au moyen d'un acte d'exécution. La reconnaissance de la situation de coercition est adoptée à la majorité qualifiée.

Avant toute mesure de rétorsion, la Commission engage un dialogue diplomatique avec le pays tiers, afin de rechercher une solution négociée. Le règlement fait de cette phase une étape prioritaire : les contre-mesures ne peuvent intervenir qu'en dernier ressort.

À défaut de résolution, la Commission peut proposer des contre-mesures proportionnées, approuvées par le Conseil. Elles peuvent inclure :

- des hausses ciblées de droits de douane ;
- des restrictions à l'importation ou à l'exportation ;
- des limitations d'accès aux marchés publics européens ;
- des restrictions en matière de services, de propriété intellectuelle ou d'investissement direct étranger ;
- des exigences de licences spécifiques ou d'autres obstacles réglementaires.

Les mesures sont conçues pour être réversibles, l'objectif premier étant la dissuasion et la restauration d'un comportement non coercitif de la part du pays tiers.

Si l'instrument prévoit la possibilité pour l'Union de prendre des contre-mesures en dernier ressort, il a avant tout été conçu comme un outil de dissuasion. Par conséquent, son efficacité réelle dépend de la capacité de l'Union à supporter d'éventuelles contre-représailles, du niveau de dépendance mutuelle avec le pays tiers et du poids économique du secteur visé.

b) ... mais qui n'a finalement pas été activée dans le cadre des tensions commerciales avec les États-Unis

Les tensions commerciales avec les États-Unis au cours du premier semestre 2025 **auraient pu conduire à l'activation de l'instrument anti-coercition**, mais cette voie a été rapidement écartée, le rapport de force économique paraissant **clairement défavorable à l'Europe**.

En pratique, face à une puissance économique de l'envergure des États-Unis, la capacité de l'Union à exercer un véritable effet de levier reste réduite. La forte dépendance européenne **aux services et technologies américaines expose l'Union à des mesures de rétorsion potentiellement lourdes** – telles qu'un durcissement des sanctions secondaires, des restrictions sur les exportations de technologies critiques ou un affaiblissement de la coopération stratégique transatlantique. Le risque d'une escalade ne peut donc être écarté. De fait, il apparaît clairement que **l'instrument anti-coercition a été pensé avant tout pour contrer les pratiques coercitives**

de la Chine et non pour être mobilisé contre les États-Unis, avec lesquels le rapport de force demeure nettement plus défavorable à l'Union.

Par ailleurs, l'activation de l'instrument demeure politiquement délicate puisqu'elle requiert une majorité qualifiée au Conseil. Cette exigence constitue un frein opérationnel, les États membres disposant de relations bilatérales sensibles avec le pays visé pouvant être enclins à bloquer la procédure. Il en résulte **un risque réel de paralysie décisionnelle**, notamment lorsque la coercition cible un État membre en particulier.

À cet égard, il convient de relever que l'instrument anti-coercition n'étant assorti d'aucune activation automatique, son efficacité repose davantage sur la crédibilité politique que sur la garantie d'une riposte.

Or, l'absence de cohésion et l'exposition publique des divergences entre États membres **affaiblissent indéniablement la crédibilité dissuasive de l'Union**, qui devra s'efforcer de **rapidement la restaurer** pour que celle-ci puisse **lui servir en cas de crise majeure**.

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

4. Consacrer une part plus importante des effectifs de la Direction générale du commerce de l'Union européenne à la défense commerciale

La Direction générale du commerce et de la sécurité économique (« DG Trade »), dont la mission a entendu le directeur général adjoint Denis Redonnet, est chargée de **la politique commerciale** au sein des services de la Commission européenne. Elle est à ce titre **responsable des mesures de défense commerciale, du contrôle des investissements étrangers, de la gestion du contrôle des subventions étrangères, des négociations commerciales internationales, de la mise en œuvre des accords commerciaux et de la surveillance des distorsions venant de tiers pays**.

Or, depuis la réforme des instruments de défense commerciale en 2018, **le périmètre des missions de cette direction s'est considérablement élargi**, du fait notamment **des enquêtes plus nombreuses, des analyses plus complexes et de l'essor de nouveaux instruments** – comme l'IMPI ou le règlement sur le contrôle des subventions étrangères – mobilisant **des compétences financières, comptables, juridiques et sectorielles spécialisées**.

Pour autant, **les moyens alloués à la DG Trade n'ont pas connu d'évolution similaire**. Selon les informations transmises aux rapporteurs, il existe **un déséquilibre structurel entre la proportion des effectifs alloués à**

la négociation de nouveaux accords commerciaux et celle qui est dévolue à la défense commerciale.

Pour les rapporteurs, dans un contexte où le recours aux instruments de défense commerciale devrait fortement s'intensifier dans les prochaines années, **il est désormais essentiel de consacrer une part plus significative des effectifs de la DG Trade à la défense commerciale.**

À défaut, les délais d'enquête risqueraient de s'allonger, les mesures correctrices d'être retardées et l'effet dissuasif même de ces instruments pourrait s'en trouver affaibli.

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.

C. GARANTIR UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LES POLITIQUES EUROPÉENNES INDUSTRIELLE, DE COMPÉTITIVITÉ ET DE CONCURRENCE

Pour maîtriser les échanges à long terme et garantir sa sécurité économique, l'Union **doit s'affirmer comme un acteur majeur dans les secteurs d'avenir.** Cela suppose de **combler deux lacunes majeures : l'absence d'une véritable politique industrielle européenne et le déficit de compétitivité des entreprises.**

Une stratégie commerciale efficace ne peut pleinement porter ses fruits que si elle s'appuie sur une base industrielle solide, un environnement concurrentiel équitable et des conditions structurelles propices à l'innovation et à la performance des entreprises européennes. C'est la cohérence d'ensemble de ces politiques qui permettra à l'Union de préserver sa souveraineté économique et de renforcer sa capacité à faire face à la montée des distorsions mondiales.

1. Développer une politique industrielle ambitieuse : concevoir l'industrie comme un levier de puissance et pas uniquement de compétitivité

Pendant longtemps, **toute évocation d'une politique industrielle active a été perçue comme taboue à Bruxelles.**

Comme l'a exposé Pascal Lamy, lui-même ancien commissaire européen, lors de son audition, cette réticence historique s'explique en partie par **l'architecture de l'Union européenne** : alors que la politique industrielle

repose essentiellement sur l'octroi de soutiens financiers, **l'Union européenne n'a pas été conçue pour financer des biens publics et des actifs stratégiques, mais pour réguler**. Il en résulte une asymétrie structurelle : **une « grosse jambe réglementaire » et une « petite jambe budgétaire »**.

a) Une politique industrielle fragmentée et sous-dimensionnée face à la compétition mondiale

Si un embryon de politique industrielle européenne a commencé à émerger ces dernières années, sa portée demeure très limitée en raison de l'insuffisance des moyens budgétaires européens qui lui sont consacrés. L'Union européenne opère en effet avec des fonds épars (Horizon Europe, InvestEU, etc.), des instruments de financement temporaires et une dépendance marquée aux budgets nationaux, là où les États-Unis ou la Chine sont capables de déployer des investissements massifs et cohérents pour soutenir leurs priorités industrielles au niveau national.

En outre, la politique industrielle européenne demeure fragmentée et largement inachevée. Elle ne repose pas sur une véritable stratégie unifiée, mais sur une addition de dispositifs – règlement sur l'industrie « *zéro net* », règlement sur les semi-conducteurs, projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), alliances industrielles, stratégies sectorielles pour l'hydrogène, les batteries ou les matières premières. Cette approche éclatée laisse de nombreux secteurs stratégiques en dehors du champ d'action européen, limitant ainsi la cohérence et l'efficacité de l'ensemble.

Par ailleurs, le cadre réglementaire européen apparaît souvent trop complexe et instable : l'accumulation de normes, leur technicité croissante et la fréquence des modifications créent une incertitude que les industriels perçoivent comme un véritable handicap, ce qui les conduit à réclamer un réel effort de simplification, qui devrait se traduire dans les prochains mois par l'adoption de plusieurs règlements « *Omnibus* ».

L'Union européenne souffre également d'une aversion structurelle au risque et d'un modèle de financement trop centré sur le crédit bancaire. Les épargnants européens privilégient largement la sécurité, ce qui limite l'orientation de l'épargne vers les investissements productifs et l'innovation. De même, le développement industriel repose encore majoritairement sur des banques et des investisseurs institutionnels très prudents, là où la *Silicon Valley* bénéficie de capitaux-risque massifs et où la Chine mobilise directement des financements publics de grande ampleur. Cette configuration freine la montée en puissance des start-up industrielles, particulièrement lors des phases de croissance et de passage à l'échelle.

Enfin, les auditions menées par la mission d'information ont montré que l'Union européenne n'a pas encore basculée vers un modèle où la politique industrielle est conçue comme un instrument stratégique de puissance ; la politique industrielle européenne demeure encore pensée dans

une logique économique et concurrentielle, alors que les grandes **puissances ont depuis longtemps intégré la dimension géopolitique à leurs stratégies industrielles.**

En définitive, l'absence de véritable politique industrielle européenne constitue aujourd'hui une vulnérabilité majeure ; une meilleure protection commerciale ne saurait compenser sur le long terme une base industrielle affaiblie, pas plus qu'une politique industrielle ambitieuse ne peut se déployer efficacement dans un environnement international marqué par des distorsions commerciales non traitées.

Face aux politiques industrielles particulièrement offensives conduites par la Chine – et par d'autres grandes économies, comme les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud – l'Union européenne ne peut plus faire l'économie d'une politique industrielle volontariste. C'est à cette condition qu'elle pourra retrouver des marges de manœuvre, disposer de leviers de pression crédibles et faire respecter ses intérêts par ses partenaires économiques.

b) Vers une stratégie industrielle européenne unifiée

Dans cette perspective, **le rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne¹, publié en septembre 2024 appelle à une politique industrielle proactive et coordonnée à l'échelle européenne.**

Il insiste d'abord sur la **nécessité de combler le retard européen en matière d'innovation et de recherche.** Selon l'ancien président de la Banque centrale européenne (BCE) et président du conseil italien Mario Draghi, l'Europe doit « *recentrer radicalement ses efforts collectifs* » pour réduire l'écart qui la sépare des États-Unis et de la Chine, en particulier dans les technologies avancées. Cela suppose de renforcer les financements transnationaux, de mieux soutenir les start-up et PME technologiques, et de faciliter les synergies entre centres de recherche et entreprises. L'objectif est de bâtir un écosystème industriel intégré, innovant et résilient, capable de défendre la souveraineté technologique européenne.

Le rapport propose ensuite une véritable refondation de la stratégie industrielle européenne, articulant plusieurs leviers complémentaires : politiques fiscales pour encourager la production intérieure, politiques commerciales pour sanctionner les comportements anticoncurrentiels et politiques économiques étrangères destinées à sécuriser les chaînes d'approvisionnement. Cette approche doit se déployer dans dix secteurs stratégiques clairement identifiés : l'énergie, les matières premières critiques, le numérique et les technologies avancées, les industries électro-intensives, les technologies propres, l'automobile, la défense, l'espace, la pharmacie et le transport.

¹ Mario Draghi, « *L'avenir de la compétitivité européenne* », septembre 2024.

Les travaux de la mission d'information convergent avec ce **diagnostic**. Ils soulignent, eux aussi, l'urgence de concevoir des stratégies fondées sur l'intérêt européen collectif plutôt que sur une addition de priorités nationales. Ils insistent également sur la nécessité de **faire évoluer la politique de concurrence** : beaucoup d'acteurs estiment qu'elle doit désormais permettre l'émergence de **véritables champions industriels européens**, capables de rivaliser avec les grandes entreprises américaines et chinoises, en adoptant une approche plus favorable aux consolidations industrielles.

À cet égard, le projet « *Bromo* » visant à rassembler les activités de construction de satellites d'*Airbus Defense and Space*, de *Thales Alenia Space* et de *Leonardo* pour bâtir un acteur de taille mondial capable de lutter à armes égales avec les entreprises américaines *SpaceX* et *Blue Origin* constituera un véritable test de la capacité de la politique européenne de concurrence à prendre en compte ce changement de paradigme mondial.

En définitive, l'Union européenne doit se doter d'une **stratégie industrielle pleinement unifiée**, construite autour d'un projet commun et d'une meilleure cohérence entre les programmes, les initiatives sectorielles et les orientations d'investissement.

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

2. Lever les freins structurels à la compétitivité de l'Union européenne

Les travaux de la mission d'information ont montré que la **compétitivité de l'Union européenne constituait désormais un enjeu central**. C'est en renforçant sa capacité d'innovation, en stimulant la productivité et en faisant émerger des champions industriels capables de rivaliser avec les grandes puissances économiques que l'Europe pourra, à terme, regagner des parts de marché dans les secteurs stratégiques.

À cet égard, le rapport Letta¹, remis en avril 2024, a mis en lumière les **limites d'un marché intérieur dont l'intégration demeure inachevée**. Dans des secteurs clés – l'énergie, les transports, les télécommunications ou encore le numérique – subsistent des obstacles réglementaires et administratifs qui fragmentent l'espace économique européen et freinent son potentiel.

¹ Enrico Letta, « *Much more than a market* », septembre 2024.

D'après une étude du FMI de 2024¹, **le niveau élevé des barrières commerciales intra- européennes équivaut à un coût *ad valorem* de 44 % pour les produits manufacturés et de 110 % pour les services.** Or, ces coûts sont **pris en charge par les consommateurs et les entreprises européennes** sous forme **d'une diminution de la concurrence, de prix plus hauts et d'une productivité donc d'une compétitivité plus faible.**

C'est pourquoi Enrico Letta appelle à **une vaste « simplification réglementaire »**, visant à alléger les charges pesant sur les entreprises et à réduire les divergences nationales.

Le rapport Letta souligne, en parallèle, l'importance d'une véritable Union de l'énergie. Selon lui, un marché unique de l'énergie pleinement intégré constituerait un levier majeur pour renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe, garantir des prix compétitifs pour les entreprises et assurer la réussite de l'Union dans un système international marqué par l'instabilité et la concurrence pour l'accès aux ressources. Il plaide pour des infrastructures interconnectées, une gouvernance unifiée et des règles harmonisées, qui permettraient d'exploiter pleinement la taille et la diversité du marché européen.

Le rapport Draghi a également insisté sur les conséquences de la fragmentation du marché unique. Selon Mario Draghi, cette fragmentation prive l'Union d'un écosystème économique capable de générer suffisamment de « *projets à forte croissance* », avec pour corolaire la fuite des entreprises prometteuses vers l'étranger. Ainsi, l'Europe ne parvient pas à transformer le taux d'épargne élevé des ménages en investissements productifs, ce qui limite durablement son potentiel de croissance.

Au total, **le potentiel économique européen 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.

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

¹ International Monetary Fund (IMF). 2024. *Regional Economic Outlook for Europe : A Recovery Short of Europe's Full Potential*. Washington, DC, October.

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

A. ÉLEVER LE NIVEAU DE COMPÉTITIVITÉ DE NOTRE ÉCONOMIE, RENFORCER LA POLITIQUE DE RÉINDUSTRIALISATION DU PAYS

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, à commencer **par l'Asie du Sud-Est**, mais **également bon nombre de pays africains ou sud-américains**.

Pour **créer davantage de richesses et d'emplois en France**, il faut donc **exporter vers ces régions économiquement dynamiques** et **répondre à la demande croissante de ces marchés**.

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**.

1. Un effort de réindustrialisation qui marque le pas

Alors que **la balance des biens de la France est déficitaire depuis 2000**, **réduire le déficit commercial de notre pays** implique de faire diminuer sa dépendance aux produits fossiles importés, mais d'abord et avant tout **d'augmenter ses exportations de biens manufacturés**, ce qui passe par **une politique active de réindustrialisation**, alors que **la part de l'industrie dans le PIB** représente désormais **11 %¹** contre **17 %** en 1995 et qu'elle ne compte plus que **2,8 millions de salariés**.

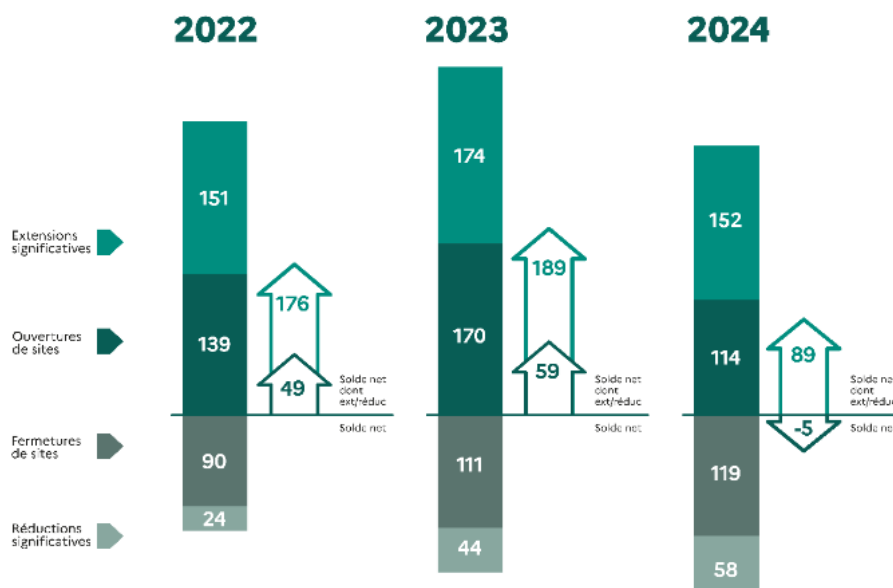
Réindustrialiser le pays représente en outre **une nécessité en termes de souveraineté et d'autonomie stratégique**, comme l'a montré la prise de conscience **de nos dépendances extérieures** en matière **de produits de santé lors de la crise sanitaire**, mais également **des opportunités majeures pour créer des richesses et des emplois dans des secteurs d'avenir** tels que ceux liés à **la transition écologique** ainsi que pour **renforcer la cohésion sociale et territoriale du pays**.

Alors qu'**un timide mouvement de réindustrialisation** semblait s'être amorcé à partir de 2016, les années 2022 et 2023 se caractérisant par exemple par **des ouvertures nettes de sites industriels** (respectivement 176 et

¹ Hors énergie.

189)¹, cette dynamique s'est enrayée en 2024 avec 89 ouvertures nettes recensées selon le baromètre de l'État établi par la direction générale des entreprises (DGE).

Recensement des ouvertures et fermetures de sites industriels en France de 2022 à 2024



Source : baromètre industriel de l'État, direction générale des entreprises, mars 2025

Si les chiffres de 2025 ne sont pas encore connus, tout porte à croire que **le ralentissement observé en 2024 se prolonge**, voire qu'à la fragile réindustrialisation observée ces dernières années pourrait avoir succédé **une nouvelle phase de désindustrialisation**, crainte suscitée par la **hausse du nombre de défaillances d'entreprises**, l'**accélération du nombre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE)**, le **ralentissement du nombre d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** délivrée à des projets industriels pour bien encore la **baisse des investissements directs à l'étranger (IDE) en France**.

La situation apparaît **particulièrement inquiétante** pour le **secteur automobile** qui a connu **plusieurs dizaines de fermetures de sites industriels** au cours des derniers mois, la métallurgie étant également plongée dans une crise profonde.

¹ L'indicateur vise à mesurer le nombre net d'ouvertures de sites industriels, c'est-à-dire le nombre total d'ouvertures de sites industriels auquel on soustrait le nombre de fermetures. Il inclut les augmentations et réductions significatives d'activités industrielles sur un site existant, lorsque l'impact de celles-ci pour le territoire est de fait assimilable à l'ouverture ou la fermeture d'un nouveau site.

De nombreuses raisons sont avancées pour expliquer ce phénomène préoccupant, parmi lesquelles **l'instabilité politique à l'œuvre depuis l'été 2024 paraît jouer un rôle important**, dans la mesure où **les entreprises ont besoin d'un cadre stable et prévisible pour investir**.

Au-delà de cette difficulté conjoncturelle, **la réindustrialisation du pays passe aussi 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** (de transport, numériques, énergétiques) ; **coût de l'énergie**, et en particulier de l'électricité, qui doit rester maîtrisé dans un contexte de décarbonation de l'industrie et d'électrification des usages ; efforts de **simplification de la vie des entreprises et des entrepreneurs**, notamment par **la mise à disposition de terrains clefs en main** et la mise en place **de dispositifs d'accompagnement et de guichets uniques** ; poursuite de **la baisse de la fiscalité pesant sur la production industrielle**¹ ; investissement soutenu en faveur de **la formation initiale et continue des salariés**.

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.

S'agissant **des filières** qui rencontrent **des difficultés spécifiques**, en particulier **la métallurgie et l'automobile**, **des plans sectoriels** assumant **une véritable politique industrielle** et **des mesures de protection contre les phénomènes de concurrence déloyale et de surcapacités systémiques de la Chine** sont en cours de finalisation au niveau européen (voir *supra*), notamment sous l'impulsion de la France, qui a longtemps portée seule ces thématiques, et devront être **activement mis œuvre dans notre pays au cours des prochains mois**.

Autre sujet de préoccupation majeur, celui de **la brutale dégradation de la balance commerciale alimentaire** (agricole et agroalimentaire). Alors que cette balance commerciale présentait **un excédent de 5 Md€** en moyenne triennale entre 2022 et 2024, **l'excédent cumulé n'était que de 200 M€** en septembre 2025.

Si ce phénomène s'explique par **les tensions commerciales** faisant l'objet de la présente mission, par **des phénomènes conjoncturels** (aléas climatiques, mauvaise campagne céréalière 2024-2025) et par **des**

¹ Notamment la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), impôt de production qui « présente les effets de distorsion les plus pénalisants pour le coût des exportations et l'organisation de la chaîne de valeur industrielle » selon le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de septembre 2025 *Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française*.

importations croissantes de matières premières agricoles dont certaines ont vu leur prix brutalement augmenter (œufs, café, cacao), **elle traduit également une perte tendancielle et structurelle de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises à laquelle il conviendra de s'attacher à trouver très rapidement des réponses.**

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.

2. Proposer des produits plus hauts de gamme grâce à la recherche et à l'innovation

L'une des faiblesses de nombreux produits français à l'exportation, identifiée de longue date, est **leur prix souvent jugé trop élevé** eu égard à leur **positionnement en termes de gamme.**

Pour prendre **l'exemple classique de l'automobile**, l'Allemagne, qui présente également des coûts de production élevés, a longtemps prospéré à l'exportation en produisant **des véhicules chers, mais positionnés sur les segments les plus prestigieux du marché**, là où la France produisait traditionnellement **des modèles de milieu de gamme**, peu compatibles avec des coûts et donc des prix trop élevés, ce qui a **contribué à délocaliser une partie importante de la production dans des pays à bas coûts.**

Même si celui-ci tend à davantage être financé par l'impôt ces dernières années, le choix collectif demeure en France de **faire reposer sur le travail la majeure partie du financement du système de protection sociale**, ce qui **renchérit le coût du travail** par rapport à celui de la plupart des pays de niveau de richesse comparable. Aussi apparaît-il essentiel de veiller à ne pas dégrader davantage la compétitivité-coût des produits français.

Néanmoins, compte tenu de ce coût du travail élevé, l'enjeu principal consiste à **proposer sur les marchés internationaux des produits dont le prix, comparativement plus élevé** que celui que pourraient proposer d'autres pays, soit légitimé par **un positionnement plus haut de gamme.** Il s'agit donc de faire en sorte que les entreprises françaises soient toujours plus nombreuses à **innover et à monter en gamme**, ce qui peut leur permettre **ensuite de se lancer à l'export avec des chances réelles de succès.**

Dans cette perspective, les politiques en faveur de la recherche et de l'innovation jouent un rôle majeur.

Or, **l'effort de recherche français, c'est-à-dire la dépense intérieure de recherche et développement (R&D)** rapportée au PIB s'élève à **2,2 %**, un

chiffre qui reste **nettement en deçà de l'objectif de 3 %** fixé par l'Union européenne dans le cadre de la stratégie « Horizon Europe », et **très inférieur à l'effort consenti par des pays** tels que la Corée du Sud, Israël ou les États-Unis.

La France est aujourd'hui **le neuvième pays** participant le plus à **des publications scientifiques**, avec **une part de 2,4 % des publications mondiales**, et elle est **au sixième rang mondial en matière de brevets** avec **3,4 %** des demandes de brevets déposées dans le monde, derrière la Chine, les États-Unis, le Japon ou bien l'Allemagne.

Il importera donc de poursuivre dans les années à venir, en dépit du contexte budgétaire difficile, **l'effort d'investissement en faveur de la recherche publique**, des universités et des organismes de recherche, comme le prévoyait la loi de programmation pour la recherche de 2020¹. Il s'agit également de **maintenir la dynamique d'innovation impulsée dans le cadre des plans France Relance et France 2030**, lesquels ont favorisé **l'émergence et la croissance de jeunes entreprises très prometteuses** dans des technologies et secteurs d'avenir, qu'il s'agisse **du numérique, de la santé** ou bien encore **du spatial**.

Parallèlement, il paraît indispensable **d'identifier les leviers les plus efficaces pour augmenter les dépenses de R&D privée des entreprises**, trop faibles en France en dépit du montant très élevé **du crédit d'impôt recherche (CIR)**, lequel devrait représenter **7,5 Md€** en 2025.

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

B. LA TEAM FRANCE EXPORT FACE AUX NOUVELLES RÉALITÉS DU COMMERCE INTERNATIONAL : LA NÉCESSITÉ DE « CHASSER EN MEUTE » À L'INSTAR DE L'ITALIE

1. Consolider la *Team France export* qui fonctionne encore trop en silo en s'inspirant du modèle italien

Ces dernières années, la prise de conscience qu'il était indispensable de **mieux accompagner les entreprises françaises**, en particulier **les PME et les ETI**, à l'exportation, a réalisé **d'indéniables progrès**, visibles notamment dans **la structuration de la Team France Export** qui vise à **mutualiser les moyens des différents acteurs publics du soutien à l'export**, et à articuler

¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR).

l'action de chacun, en proposant aux entreprises françaises **un accompagnement lisible, efficace et orienté « résultats » à l'international**.

Mais, face à la persistance **d'une tendance à l'éparpillement des offres de service et des dispositifs d'accompagnement**, beaucoup reste à **faire pour maximiser le potentiel français à l'export** et parvenir aux mêmes résultats que **les pays européens les plus performants dans ce domaine**, en particulier l'Allemagne et l'Italie.

Les fédérations professionnelles entendues par la mission ont ainsi salué le fait que les entreprises françaises disposent **d'une palette d'outils publics de soutien à l'export particulièrement complète sur une très large couverture géographique**. Elles ont néanmoins regretté que cette dernière soit aujourd'hui **trop dispersée, mal utilisée voire méconnue des entreprises**, pour lesquelles exporter constitue encore trop souvent **un véritable parcours du combattant**.

Or, progresser dans l'utilisation de ces outils est plus que jamais **nécessaire à l'heure où les enjeux géopolitiques redeviennent un déterminant décisif du commerce international**.

De fait, si 12 292 entreprises ont été accompagnées par la Team France Export en 2024, les **impacts réels restent difficilement chiffrables**.

La France compte **136 000 entreprises exportatrices** qui ont généré **645 Md€ à l'export en 2024** là où :

- l'Allemagne, qui en compte **300 000**, a généré pour **1 548 Md€ d'exportations** ;
- l'Italie, avec **180 000 entreprises**, a généré pour **plus de 674 Md€ à l'export**.

Il apparaît clairement **une incapacité à développer efficacement le volume des exportations de la France**, ce qui devrait conduire à **repenser le système d'appui au commerce extérieur**, tant dans **son architecture** que dans **sa gouvernance et ses outils**.

S'agissant de l'État, la mission considère que si la France possède **formellement un ministre délégué chargé du commerce extérieur**, celui-ci **ne dispose pas d'un ministère fort**, si bien que cette problématique essentielle **ne bénéficie pas d'un pilotage unifié**.

Sans capacité réelle d'arbitrage, **l'action publique en matière d'exportation reste fragmentée et insuffisamment efficace au regard des enjeux actuels**. De fait, il faudrait mettre en place **une doctrine de priorisation sectorielle à l'export**, assumée politiquement, **concentrant les moyens publics sur un nombre limité de filières stratégiques à fort potentiel** (industrie, transition énergétique, santé, agro-tech, numérique souverain).

Créer un Conseil stratégique de l'export et de la compétitivité, rattaché au Premier ministre, associant parlementaires, filières, opérateurs

publics et experts, chargé d'évaluer la stratégie d'export, d'anticiper les chocs commerciaux et de proposer des ajustements rapides **serait également un outil particulièrement pertinent.**

Enfin, toujours au niveau de l'État, il faudrait **concentrer une partie de l'action diplomatique économique** (ambassades, services économiques) **sur des objectifs concrets de soutien à l'export**, avec des feuilles de route pays intégrant les filières prioritaires françaises, les partenaires locaux identifiés et les obstacles réglementaires ciblés à lever.

S'agissant des opérateurs, Business France, auditionné par la mission, constitue **l'opérateur public en matière d'accompagnement non-financier des entreprises françaises à l'international.** Sa mission est d'aider les PME et ETI à **se préparer, à prospecter et à se développer durablement sur les marchés étrangers.** L'agence propose **un accompagnement personnalisé** fondé sur un diagnostic export, des conseils stratégiques adaptés, et la mise en relation avec des distributeurs ou investisseurs locaux. **12 000 entreprises** sont ainsi **accompagnées pour l'export sur 53 marchés**, ce qui représente **environ 23 000 projets.**

Elle organise également **des actions collectives de prospection**, notamment à travers **des pavillons France sur les grands salons internationaux, des missions de découverte de marchés et des opérations de communication** visant à valoriser le savoir-faire français. *Business France* assure aussi la gestion du dispositif **des Volontaires Internationaux en Entreprise (V.I.E)**, qui permet aux entreprises d'affecter des jeunes talents sur leurs projets à l'étranger, renforçant ainsi leur présence commerciale et leur capacité d'adaptation aux marchés locaux.

L'opérateur, dont la mission constate à regret qu'il attend toujours depuis plus d'un an la nomination d'un nouveau directeur général, **concentre** désormais, dans un contexte **d'attrition de ses moyens**, ses actions sur **les marchés stratégiques**, c'est-à-dire ceux présentant **les plus fortes opportunités de croissance ou des enjeux géopolitiques et économiques majeurs pour la France.**

Cette stratégie s'accompagne **d'un ciblage renforcé des entreprises à fort potentiel export**, notamment les PME et ETI susceptibles de se développer rapidement à l'international et de créer des emplois et de la valeur ajoutée. L'objectif, auquel la mission souscrit, est de **concentrer les ressources publiques sur les entreprises et les marchés où l'impact de l'action publique sera le plus significatif.**

Encore faut-il que **ces ressources demeurent à un niveau acceptable.** Or, **la subvention de l'État au budget de Business France** est gelée en volume à 66 M€ depuis 2017, ce qui signifie que sa valeur réelle a **diminué de 30 % environ au cours des dernières années.** À cette diminution est venue s'ajouter **une annulation de 17 M€ de crédits** en juin 2025, qui se traduira par **un déficit de 13 M€** pour l'établissement cette année. Dans le même temps, l'Italie

consacre quelque **240 M€** à son principal opérateur chargé de l'internationalisation de ses entreprises. **Quelle que soit la qualité des équipes de Business France, elles ne peuvent obtenir les mêmes résultats que leurs homologues italiens avec des moyens près de quatre fois inférieurs.**

Au-delà de la seule question budgétaire, les rapporteurs considèrent que **le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC)** de Business France lui confère **des marges de manœuvre** qui ne sont pas aujourd'hui suffisamment utilisées pour **développer d'autres missions au service des entreprises** et pour **générer de nouvelles sources de revenus**, de façon à se rapprocher **de l'efficacité de ses équivalents allemand et italien.**

Bpifrance est de son côté chargée **du financement de l'internationalisation des PME et ETI**, mission qui s'appuie sur le Prêt Croissance International sans garantie et, depuis 2015, sur le métier du crédit export (**270 M€ en 2024 pour 13 M€ en 2015**).

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2017, Bpifrance assure, également, **la gestion des garanties publiques à l'exportation** au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État (soit **19 Md€** d'accords d'assurance- crédit en 2024 ainsi que **1,4 Md€** de cautions et préfinancements à l'export, **0,8 Md€** d'assurance change et **246 M€** d'accords d'assurance prospection).

Si ses missions se distinguent de celles de Business France et si les opérateurs travaillent en liaison étroites, force est de constater que **certains chevauchements peuvent exister.**

Par ailleurs, si **l'action de Bpifrance à l'international paraît adaptée, son module Export est manifestement sous-dimensionné** par rapport à l'enjeu **du soutien des PME et ETI françaises**. Cette activité gagnerait en outre à devenir **un outil intégré, de prospection, de conquête de marchés à grande échelle** et de financement.

Au total, le sentiment qu'il existe à ce jour trop d'opérateurs et de dispositifs différents chargé d'accompagner les entreprises à l'export demeure prégnant pour les fédérations professionnelles entendues par la mission.

Celles-ci ont ainsi rappelé que **coexistent toujours** parmi les intervenants, outre Business France et Bpifrance qui jouent un rôle moteur, les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), les Régions, les Conseillers du Commerce Extérieur ou bien encore les services économiques des ambassades à l'étranger.

Elles considèrent également que **la concrétisation de la promesse d'un guichet unique, via la Team France Export, est limitée à cause du manque de coordination et de partage d'informations** entre les différentes expertises précitées, qui tendent encore à **trop fonctionner en silo.**

Il s'agit donc de 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 d'aligner les outils publics sur un modèle d'affaires export pérenne, piloté par les résultats concrets pour les entreprises.

À cet égard, la mission souscrit pleinement à la conviction exprimée par les représentants de Bpifrance lors de leur audition : *« c'est **en mettant l'entrepreneur au centre**, et non les institutions, que nous éviterons les doublons, renforcerons la cohérence d'action, et ferons collectivement progresser la part de marché des entreprises françaises à l'international »*.

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.

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

De fait, la coexistence de marques régionales, auxquelles les financeurs territoriaux notamment sont légitimement attachés, tend parfois à **brouiller la lisibilité de l'origine française des produits exportés** auprès des consommateurs étrangers, alors que **les Italiens s'appuient sur la force de la marque « Italie »**, sans s'éparpiller entre les marques « Lombardie », « Campanie » ou « Toscane » bien moins visibles des consommateurs du monde entier.

Cette marque France doit constituer **une labellisation nationale unique, lisible et exigeante**, portée et promue par l'État, destinée à **identifier les produits, services et savoir-faire français à l'export**.

Elle doit devenir **un outil offensif de différenciation commerciale**, largement mobilisé dans les stratégies d'exportation, les Salons internationaux, les accords commerciaux et la diplomatie économique.

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.

Enfin, là encore 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 et que l'implantation dans un pays étranger d'une entreprise issue d'un bassin de production en France puisse bénéficier aux autres entreprises présentes dans ce même bassin de production.

Toujours dans la logique de **casser les silos**, il conviendrait de **penser la politique de soutien à l'internationalisation des entreprises** en lien étroit avec **l'aide publique au développement**, qui doit constituer **un levier structurant pour notre commerce extérieur** en particulier en orientant les missions du groupe AFD et de ses filiales mais également celles d'Expertise France et de Proparco.

Au-delà des instruments industriels, financiers et commerciaux classiques, la capacité de la France à **renforcer durablement sa présence** repose également sur **des leviers immatériels encore insuffisamment mobilisés**. **La langue, la culture, les réseaux éducatifs et universitaires**, ainsi que **la francophonie facilitent l'accès aux marchés, structurent des relations économiques de long terme** et favorisent des partenariats fondés sur la **co-production, la co-formation et l'investissement durable**.

La Francophonie n'est pas qu'un héritage culturel, c'est un avantage économique sous utilisé.

L'articulation plus systématique de ces leviers immatériels avec la diplomatie économique et les dispositifs de soutien à l'export permettrait de renforcer la capacité des entreprises françaises à s'insérer durablement dans les chaînes de valeur internationale, en particulier dans l'espace francophone et dans les régions en forte croissance.

2. S'appuyer davantage sur les entreprises françaises à l'étranger et sur la communauté des Français de l'étranger

Lors de ses auditions, la mission a pu constater que les entreprises françaises désireuses d'exporter **s'appuyaient trop peu sur le formidable réseau** que pourrait représenter pour elles **les Français de l'étranger**, et en particulier **les entrepreneurs français installés à l'étranger**.

De fait, ceux-ci **connaissent l'économie de leur pays d'implantation, la réalité des marchés**, disposent de liens avec les acteurs sur place et sont **familiers du parcours particulier de la création d'une entreprise à l'étranger**.

En outre, beaucoup d'entre eux **développent des biens et des services français à l'étranger** et **promeuvent l'image de la France à l'international**. Ils sont de ce fait **de réels acteurs de la diplomatie économique française** et peuvent devenir **des acteurs majeurs du développement commercial de la France**.

C'est la raison pour laquelle il conviendrait de **recenser de façon rigoureuse, centralisée et opérationnelle ces entrepreneurs français à l'étranger et de mieux les valoriser, par la création d'un label « *Made by French* »**, mesures portées par la proposition de loi d'Evelyne Renaud-Garabedian visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger adoptée par le Sénat le 30 mai 2023¹ et qu'il conviendrait **d'inscrire rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.**

Les volontaires internationaux en entreprise (VIE) constituent également une formidable force française à l'international, dont il conviendrait de mieux analyser et valoriser le rôle pour l'intégrer comme un pilier de la stratégie française à l'export.

Plus largement, il paraît clair que les quelque **3 à 3,5 millions de Français vivant à l'étranger**² pourraient **davantage être mobilisés pour soutenir le commerce extérieur français**, les diasporas de certains pays représentant des relais économiques beaucoup plus actifs pour leurs pays d'origine.

Structurer un réseau officiel **de relais économiques étrangers pro-France**, incluant **importateurs, distributeurs, investisseurs et prescripteurs locaux**, notamment dans les pays tiers serait enfin susceptible **de donner à notre pays un véritable atout supplémentaire.** Ces acteurs, directement exposés aux barrières commerciales, doivent être intégrés à **la stratégie française de promotion de nos exportations.**

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.

¹ Proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger, n° 1296, déposée le mercredi 31 mai 2023.

² Au 31 décembre 2024, le nombre d'inscrits au Registre des Français établis hors de France s'élève à 1 741 942, mais l'inscription au registre des Français établis hors de France n'est pas obligatoire. On estime ainsi le nombre global de Français vivant à l'étranger, y compris ceux qui ne sont pas inscrits au registre, autour de 2,5 millions.

LISTE DES 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.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je remercie Dominique Estrosi Sassone d’avoir initié le travail de nos trois commissions sur ce sujet structurant. Nous étions convenus, avec Cédric Perrin, de l’importance de disposer d’éclairages sur ce thème, notamment après la crise de l’Accord économique et commercial global (AECG-Ceta).

L’examen de la proposition de résolution européenne (PPRE) sur le Mercosur, que nous venons d’adopter en séance, montre combien il est nécessaire que les Parlements nationaux soient davantage et mieux associés au processus de négociation des accords commerciaux internationaux, ce qui suppose également une bonne compréhension des enjeux d’ensemble.

Je veux enfin saluer le travail des six rapporteurs. Nous avons déjà expérimenté ce type de travail, associant trois commissions et treize rapporteurs, dans le cadre du paquet *Fit for 55*. Cet exercice est délicat, mais il permet toujours d’aboutir à des résultats intéressants.

Mme Catherine Dumas, vice-présidente de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Permettez-moi tout d’abord de présenter les excuses de Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui participe à l’accueil d’une délégation étrangère au Sénat.

Je m’associe aux propos de Jean-François Rapin au sujet de cette mission d’information, qui visait quatre objectifs principaux : établir un état des lieux des mesures, notamment douanières, prises par l’administration Trump et de leurs conséquences sur les filières européenne et française ; plus généralement, identifier les grandes tendances du commerce international et s’intéresser aux problématiques soulevées par la Chine ; s’interroger sur les réponses apportées par l’Union européenne (UE) et sur les instruments à sa disposition ; enfin, de manière plus prospective, proposer des pistes pour mieux protéger et accompagner les entreprises européennes et françaises.

Au nom de Cédric Perrin, je tiens à saluer le travail des six rapporteurs, et notamment des membres de notre commission.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques. – À mon tour de remercier les présidents Rapin et Perrin de s’être associés à cette mission d’information sur la nouvelle donne du commerce international. Je félicite et remercie les six rapporteurs pour l’important travail accompli, marqué par de nombreuses auditions, plus particulièrement les deux rapporteurs de la commission des affaires économiques, Évelyne Renaud-Garabedian, sénateur représentant les Français établis hors de France, et Yannick Jadot, sénateur de Paris.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteur. – Merci de m’avoir confié les fonctions de rapporteur dans le cadre de cette mission d’information, qui s’est révélée particulièrement enrichissante. Les auditions menées ont été de grande qualité, et au fil des échanges, notre appréciation de la question a quelque peu évolué.

Ce travail consacré à « la nouvelle donne du commerce international » a été lancé à la fin du printemps dernier, dans les semaines qui ont suivi le Liberation Day du 2 avril, au cours duquel le président américain a acté ce que le commerce international est devenu, à savoir un instrument de puissance. Donald Trump a déclenché une guerre commerciale contre le reste du monde, imposé des droits de douane sans rationalité économique, puis les a suspendus sous la pression des marchés, avant d’ouvrir des négociations rythmées par les menaces et les rapports de force.

Dès notre première réunion, une évidence est apparue : la relation avec les États-Unis serait centrale dans notre réflexion. Mais une autre réalité s’est également imposée à nous : la menace stratégique pour l’Europe et pour la France ne provient pas seulement de Washington ; elle émane aussi, et peut-être davantage, de la Chine.

Il ressort de nos auditions deux constats préoccupants : d’une part, les relations économiques internationales s’éloignent rapidement des principes que l’Europe entend défendre ; d’autre part, l’UE apparaît affaiblie, incapable de parler d’une seule voix, paralysée par des intérêts nationaux hétérogènes et peinant à influencer sur le cours des choses.

Le *Liberation Day* n’est pas un accident ; il est un révélateur qui a mis en lumière une réalité désormais incontestable : le multilatéralisme n’est plus le cadre de référence du commerce mondial. Le commerce n’est plus un espace de coopération régulée, mais un lieu de confrontation assumée.

Ce basculement s’inscrit dans une recomposition géopolitique marquée par la rivalité sino-américaine, le retour affirmé de la souveraineté économique et la montée en puissance d’acteurs émergents.

À ces évolutions structurelles s’est ajoutée, ces dernières années, une succession de crises majeures : le covid-19 a exposé nos dépendances ; la guerre en Ukraine a révélé notre vulnérabilité énergétique et industrielle ; les tensions au Moyen-Orient ont rappelé la fragilité de nos routes commerciales.

Tout converge vers une même conclusion : le commerce mondial se fragmente, et la sécurité prime désormais sur l’efficience économique.

Face à cette réalité, les États s’adaptent : ils relocalisent, ils subventionnent, ils protègent. Les interventions publiques en faveur des industries nationales ont explosé ; le protectionnisme n’est plus un tabou, il est devenu une norme.

Dans le même temps, les échanges se réorganisent en blocs affinitaires. Le commerce est devenu politique, tandis que la politique se sert

du commerce. Le groupe des Brics – le Brésil, la Russie, l’Inde, la Chine et l’Afrique du Sud –, désormais élargi à de nouveaux membres, forts de près de la moitié de la population mondiale, entend désormais peser davantage dans la redéfinition de l’ordre économique international.

Nous assistons également à une véritable « arsenalisation du commerce », pour reprendre les mots de Pascal Lamy. La rivalité sino-américaine en est l’illustration la plus claire : les États-Unis bloquent, filtrent, sanctionnent ; la Chine investit, sécurise, verrouille ses chaînes de valeur et avance méthodiquement, notamment à travers les « nouvelles routes de la soie ».

La compétition pour l’accès aux ressources critiques est devenue directe. Dans ce contexte, l’institution qui régulait, arbitrait, garantissait le commerce mondial n’est plus audible. L’Organisation mondiale du commerce (OMC) est marginalisée, le multilatéralisme est contourné, les règles communes cèdent la place aux rapports de force.

Face à ce monde instable, l’UE hésite, agissant souvent trop peu et trop tard. Pire encore, elle n’utilise pas l’ensemble des outils dont elle dispose pour défendre une politique d’ouverture commerciale tout en se protégeant des mercantilismes agressifs, non par manque de moyens, mais par défaut de volonté politique et de consensus stratégique. C’est là le cœur du problème.

Pourtant, les atouts existent : un marché de 450 millions de consommateurs – le deuxième au monde en termes de stabilité, de taille et de niveau de consommation –, un cadre juridique puissant, une base industrielle innovante, une capacité à négocier reconnue.

L’Europe n’est pas faible par nature ; elle est faible par choix. La question n’est donc pas celle de la capacité de l’Europe à devenir une puissance commerciale. Il s’agit de savoir si elle accepte enfin d’en assumer le prix politique.

M. François Bonneau, rapporteur. – Au moment d’aborder la question des relations commerciales transatlantiques, je veux rappeler en quelques chiffres combien elles sont fondamentales tant pour l’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.

Les États-Unis sont le premier client de l’UE : elle 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 des biens, l'UE réalise un excédent commercial de 198 milliards d'euros avec les États-Unis, ces derniers dégagent pour leur part un net excédent de 148 milliards d'euros en matière de services, grâce notamment aux droits de propriété intellectuelle de leurs nombreuses filiales en Europe ou à l'activité des grandes entreprises de la tech américaine.

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.

Comme vous le savez, les négociations menées entre l'administration Trump et la Commission européenne ont abouti à la signature de l'accord de Turnberry le 27 juillet 2025. L'ensemble des économistes et des experts que nous avons entendus en conviennent : cet accord est fondamentalement déséquilibré et asymétrique au profit des États-Unis et au détriment de l'UE.

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 certaines denrées de la mer et 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'UE qui, dans cette négociation, ne s'est pas positionnée comme une puissance commerciale majeure, apparaissant ainsi comme un « vassal » des États-Unis.

La signature de cet accord a été vécue par nombre d'Européens comme marquant le déclassement politique du continent européen et son incapacité à peser face aux États-Unis.

Peut-être plus grave à long terme, l'accord de Turnberry a marqué l'abandon par l'UE 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 l'abaissement à zéro de ses droits de douane sur les produits industriels américains qu'elle importe, sans pour autant l'étendre aux autres membres de l'OMC, l'UE 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.

Dès lors, était-il possible d'obtenir un accord plus équilibré et de jouer l'épreuve de force avec les États-Unis, comme l'a fait la Chine ?

La première raison pour laquelle l'UE a préféré céder tient, bien sûr, à sa dépendance à la protection militaire américaine. En d'autres termes, l'accord commercial déséquilibré de Turnberry constituait, du point de vue des dirigeants européens, le prix à payer pour conserver l'engagement militaire américain en Europe.

La deuxième faiblesse majeure de l'UE tient à l'existence d'intérêts divergents 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.

Seule la Chine a pris ce risque de la surenchère. Mais cela l'a conduite à subir des droits de douane qui ont atteint jusqu'à 145 % ! Et si elle a réussi à faire plier les États-Unis, c'est grâce à l'arme redoutable des terres rares et métaux critiques dont elle assure 60 % de l'extraction et 90 % du raffinage. L'UE ne dispose malheureusement pas d'un tel atout stratégique.

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

Oui, l'accord de Turnberry est regrettable, mais compte tenu du contexte géopolitique actuel, il était sans doute difficile de faire beaucoup mieux.

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 nous faudra tenir bon, faire de l'accord de Turnberry un cadre stable et refuser bien entendu tout chantage concernant les régulations européennes, notamment dans le domaine du numérique.

J'en viens aux conséquences de cet accord sur l'économie française.

La France a exporté 48,6 milliards d'euros de biens vers les États-Unis en 2024. Prises dans leur ensemble, ses exportations vers ce pays 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.

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.

Deux secteurs, en revanche, apparaissent fortement impactés et devront faire l'objet d'une attention particulière dans les mois à venir.

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 – diminution de 30 % en juillet, de 47 % en août et de 40 % en septembre. La moitié de cette baisse 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 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.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – 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 vingt-cinq ans. Son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 a constitué un tournant décisif et la Chine est devenue le premier exportateur mondial, avec plus de 15 % des exportations mondiales en 2023, et 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 dix

secteurs stratégiques à forte valeur ajoutée, grâce à des subventions directes, une utilisation extensive des marchés publics, un soutien massif à la recherche et développement (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.

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 dans de nombreux secteurs : ce sont désormais les entreprises européennes qui dépendent des biens stratégiques chinois et de l'accès à l'innovation chinoise, alors que la Chine a réduit ses dépendances vis-à-vis de l'Europe et des États-Unis.

Forte de sa domination technologique, la Chine s'appuie sur un modèle économique profondément déséquilibré qui favorise son mercantilisme. En effet, les autorités chinoises poursuivent une stratégie de croissance fondée sur l'offre, tandis que la consommation y reste structurellement faible, provoquant l'émergence de surcapacités industrielles.

Ces excédents sont réorientés vers les marchés étrangers à des prix très compétitifs, ce qui exerce une pression déflationniste mondiale et fragilise sévèrement les producteurs européens.

Face à cette concurrence déloyale, un nombre croissant d'États renforcent leurs instruments de défense commerciale. Si elle ne fait rien, l'Union européenne pourrait devenir le marché de report des exportations chinoises. À moins qu'elle ne le soit déjà devenue...

Pour l'Europe et la France, l'enjeu n'est plus seulement commercial, mais stratégique : préserver des capacités industrielles essentielles, garantir la souveraineté économique et adapter les outils de régulation.

Or, force est de constater qu'au cours des dernières années, l'Union européenne 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.

Ce constat a influencé l'approche européenne face à la montée en puissance des véhicules électriques chinois. L'UE a cette fois adopté des droits antisubventions significatifs, allant de 17 % à 35 %, 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.

Pour l'acier, l'Union a enfin présenté en octobre 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.

Enfin, la réponse européenne au déferlement de petits colis issus du commerce en ligne chinois souffre également de lenteurs 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 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.

Pour préserver sa souveraineté économique et anticiper les stratégies industrielles de puissances comme la Chine, l'Union doit passer d'une logique de réaction tardive à une stratégie proactive.

M. Didier Marie, rapporteur. – Entre la tenaille protectionniste américaine et l'impérialisme économique chinois, si nous voulons rester maîtres de notre destin économique, un sursaut européen et français est indispensable.

Car les recompositions en cours des échanges ne sont pas synonymes de « démondialisation ». En effet, contrairement aux années 1930, la montée des barrières commerciales à laquelle nous assistons ne conduit pas à un recul brutal des échanges.

L'« hypermondialisation » des années 1990 et 2000 a laissé place à une mondialisation plus lente, mais toujours dynamique, davantage tirée par les services et les économies émergentes. 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. La mondialisation ne recule donc pas, elle change de forme. Les échanges se régionalisent, les blocs se structurent et les considérations politiques et géopolitiques deviennent déterminantes.

Fondée sur l'idée classique issue de Montesquieu que le commerce international est facteur de paix entre les nations, faisant de l'ouverture au monde l'une de ses valeurs cardinales, l'Union européenne doit continuer à promouvoir un libre échange régulé.

Dans la phase actuelle de la mondialisation, caractérisée par le retour des logiques de puissance et l'instabilité des alliances, la diversification des partenariats commerciaux apparaît comme une exigence stratégique, afin de moins dépendre d'États-Unis en plein repli protectionniste et d'une Chine avec laquelle le rapport de force va nécessairement se durcir compte tenu de son refus d'amender sa politique mercantiliste toujours plus agressive.

La question n'est pas de savoir si nous devons commercer, mais avec quels partenaires et selon quelles règles. Les États-Unis, qui ne représentent plus que 13 % du commerce mondial, peuvent bien se barricader s'ils le souhaitent ; le reste du monde, qui réalise 87 % de ce commerce mondial, veut toujours échanger ! L'Union européenne doit donc aller chercher ailleurs les relais de croissance et de sécurité économiques dont elle a besoin avec ceux qui veulent commercer avec elle et selon ses règles.

Cette diversification est d'autant plus nécessaire que l'Europe dépend massivement de l'extérieur pour ses matières premières, ses composants technologiques et ses équipements énergétiques.

C'est tout le sens des négociations en cours de l'UE avec l'Inde, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, l'Australie ou encore les Émirats 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.

L'Afrique concentre une part décisive des ressources stratégiques dont dépendra la transition mondiale : plus de la moitié du cobalt et du manganèse, une grande part du cuivre, du lithium ou des terres rares. Or ces importantes richesses, de même que les perspectives offertes par le continent, dont la population devrait être la plus importante à l'horizon 2050, ne sont pas sans susciter les convoitises de nos compétiteurs, en premier lieu des deux superpuissances que sont la Chine et les États-Unis.

Dans ce contexte de compétition accrue, l'Union européenne, et en son sein la France, dispose toutefois d'atouts importants dans son partenariat avec l'Afrique. Elle demeure le principal partenaire commercial du continent et occupe la première place parmi les investisseurs étrangers. Alors que la France et l'Union européenne mobilisent des ressources importantes à travers l'aide publique au développement, malheureusement en diminution dans le PLF 2026, et la stratégie européenne *Global Gateway*, il est essentiel de mieux articuler ces efforts avec le commerce extérieur. 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. Toutefois, cette diversification ne doit pas conduire l'Union européenne à sacrifier ses exigences. L'exemple de l'accord avec le Mercosur que nous venons d'évoquer en séance 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. Cet accord doit donc servir de contre-exemple. L'ouverture ne peut se faire au prix de l'affaiblissement de notre modèle, ni de nos valeurs ou de nos normes.

C'est pourquoi l'Union doit, plus que jamais, assumer son rôle de puissance normative. Sa force réside dans la taille de son marché et la stabilité de ses règles. Pour préserver et projeter ce modèle, nous devons généraliser les mesures miroir dans nos réglementations et dans nos accords commerciaux, afin que les produits importés respectent les mêmes exigences que ceux fabriqués en Europe.

Nous demandons également une meilleure association des parlements nationaux au processus de négociation des accords commerciaux internationaux.

M. Yannick Jadot, rapporteur. – Si l'on cherchait une illustration de l'impuissance actuelle de l'Union européenne à défendre ses intérêts stratégiques, le débat sur le Mercosur en fournirait une démonstration assez claire. La voix de la France comme celle des institutions européennes apparaît aujourd'hui trop molle, trop ambiguë au regard des enjeux que nous avons à défendre.

Un second exemple est celui de l'accord de Turnberry, conclu par la présidente von der Leyen avec le président Trump dans son golf privé. Par l'image qu'il a donnée, cet épisode a été ressenti comme humiliant pour l'Union européenne. À ce moment-là, l'Europe semblait incapable de savoir sur quel pied danser dans ce rapport de force. Les experts que nous avons auditionnés divergent d'ailleurs encore sur cet accord : s'agissait-il d'un bon compromis ou d'un mauvais arrangement ? A-t-il permis d'éviter une escalade ?

Quoi qu'il en soit, nous ne sommes toujours pas prêts face à un monde devenu beaucoup plus instable. Nous ne savons pas comment l'Union

européenne réagirait à une attaque sur ses normes, en particulier dans le domaine du numérique ou des services financiers. Nous peinons à identifier les mécanismes de défense collective qu'elle pourrait réellement mobiliser.

Historiquement, la politique commerciale européenne s'est construite sur la libéralisation des échanges et les accords de libre-échange. Ce n'est pas tant l'Europe qui a changé de doctrine que le monde autour d'elle. La pandémie de covid et la guerre en Ukraine ont montré l'urgence de réduire nos dépendances externes. Cela suppose de sécuriser nos approvisionnements stratégiques, de renforcer le contrôle des investissements étrangers afin d'éviter la captation des technologies européennes et d'instaurer des mécanismes de préférence européenne. Sur ce point, l'évolution de la position française est notable.

Dans les faits, la Chine conserve une position dominante sur de nombreuses matières premières critiques. L'Union européenne demeure très exposée, tant sur l'approvisionnement que sur la volatilité des prix et la vulnérabilité géopolitique. Certes, une stratégie européenne a été lancée en 2023, complétée en décembre 2025 par RESourceEU, avec l'objectif de réduire les dépendances et de créer un centre européen des matières premières critiques chargé de coordonner les efforts. Mais, parallèlement, le contrôle des investissements directs étrangers dans les secteurs stratégiques – défense, énergie, transports – reste très hétérogène dans son application.

La force de la construction européenne, c'est le consentement à la norme que nous construisons collectivement, mais cette construction est souvent trop lente dans un monde devenu plus agressif. Nous le constatons avec les investissements chinois et les stratégies de « de-risking » plus ou moins assumées selon les États membres. Une proposition législative sur le filtrage des investissements étrangers a été adoptée par le Conseil et le Parlement européens et devrait entrer en vigueur au premier semestre 2026.

Cela implique aussi d'adopter un changement profond de logique, en assumant ce qu'a été la stratégie chinoise pendant des décennies : si vous voulez exporter vers le marché européen, il faudra installer des usines sur notre territoire, et cette production sur notre territoire impliquera un partage de technologies. C'est quand même un renversement du monde auquel nous ne nous attendions pas aussi rapidement.

De nombreux acteurs auditionnés soutiennent l'idée d'un véritable *Buy European Act*, instaurant une préférence géographique dans les marchés publics, qui représentent 14 à 15 % du PIB européen. C'est un levier considérable, qui ne nous coûterait pas forcément beaucoup d'argent. Il faut également introduire des critères explicites de contenu européen pour sécuriser nos débouchés et relocaliser certaines chaînes de valeur : médicaments, terres rares, capacités de transformation, composants électroniques, batteries, solaire ou numérique. La dépendance ne porte pas seulement sur l'extraction des ressources, mais aussi sur leur transformation.

La Chine n'a pas forcément tous les minerais stratégiques, mais elle se dote des moyens de les transformer, ce qui crée une nouvelle forme de dépendance, qui n'est pas inéluctable.

Nos travaux soulignent enfin la nécessité de mobiliser plus efficacement les instruments de défense commerciale face au protectionnisme et au mercantilisme agressif des États-Unis et de la Chine. L'Union européenne dispose aujourd'hui d'outils plus nombreux – anti-dumping, anti-subsventions, mesures de sauvegarde –, mais leur mise en œuvre demeure lente. À la différence des États-Unis, qui frappent vite et fort, nos procédures prennent du temps. De plus, l'Union applique le principe du « droit moindre », frappant toujours en deçà du dumping que nous avons évalué. Il y a donc là un véritable sujet de réactivité dans un monde devenu très et rapidement agressif.

Cette lenteur est particulièrement visible dans le cas de Shein. Malgré les pressions, notamment françaises, l'Union peine à réagir. Les sanctions, lorsqu'elles interviennent, sont tardives et peu dissuasives, comme la récente amende de 40 millions d'euros. Nous ne protégeons pas suffisamment le secteur du commerce. Nous l'avons vu également sur l'acier, l'automobile ou, désormais, la chimie. Nous réagissons souvent trop tard et trop faiblement.

Le récent règlement sur les subventions étrangères et l'instrument relatif aux marchés publics internationaux nous permettent d'agir un peu plus fortement, mais les moyens humains manquent, tant au niveau des administrations nationales – douanes, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – qu'à la direction générale du commerce et de la sécurité économique (DG Trade) à Bruxelles.

Enfin, un constat majeur ressort de l'ensemble des auditions : l'Union européenne souffre toujours de l'absence d'une véritable politique industrielle commune. Comme l'ont montré les rapports Draghi et Letta, nous nous sommes construits sur le marché et les consommateurs, rarement sur les producteurs, à l'exception de l'agriculture. Or c'est une aberration. Alors que tout le monde reconnaît les besoins d'investissements, de recherche et de protection, nous peinons à faire émerger des champions européens faute d'une politique industrielle commune. Des exemples existent, comme la vallée de la batterie électrique dans le nord de la France, mais ces dynamiques restent trop lentes.

M. Jean-Luc Ruelle, rapporteur. – Exporter est vital pour l'économie française comme pour l'économie européenne, les perspectives de croissance de nos marchés domestiques étant plus faibles que celles d'autres régions du monde.

La France peut s'appuyer sur des secteurs d'excellence historiques – aéronautique, matériels de transport, vins et spiritueux, pharmacie, chimie, luxe –, mais elle doit néanmoins continuer à se diversifier en poursuivant ses

efforts de réindustrialisation et en favorisant une montée en gamme de ses produits par une politique vigoureuse d'innovation.

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 marque un retour du phénomène de désindustrialisation. Aujourd'hui, notre industrie ne représente plus que 11 % de notre PIB. Au-delà de la difficulté conjoncturelle posée par l'instabilité politique depuis la mi-2024, notre réindustrialisation passe donc par la consolidation des points forts traditionnels de notre pays, dont certains sont apparus plus fragiles ces dernières années, notamment en matière de qualité des infrastructures et de coût de l'énergie. Des efforts sont également à faire pour simplifier la vie des entreprises et réaliser des investissements soutenus dans la formation initiale et continue des salariés.

S'agissant de l'accompagnement de nos entreprises à l'export, ces dernières années ont vu la structuration de la Team France Export, qui regroupe Business France, Bpifrance, les services économiques des ambassades, les chambres de commerce franco-étrangères et, plus largement, tout l'écosystème des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF), de l'Agence française de développement (AFD), des conseillers des Français de l'étranger et de la French Tech.

Si 12 292 entreprises ont ainsi été accompagnées par la Team France Export en 2024, nous nous préoccupons toutefois de l'impact réel de ces accompagnements, puisque nous ne disposons d'aucune mesure à ce sujet. Nous ne savons pas combien de projets d'entreprises se sont concrétisés.

La France compte aujourd'hui 136 000 entreprises exportatrices qui ont généré 645 milliards d'euros d'exportation en 2024, là où l'Allemagne en compte 300 000 pour 1 548 milliards d'euros, et l'Italie 180 000 pour plus de 674 milliards d'euros. Nous avons donc un handicap culturel vis-à-vis de l'exportation, mais il apparaît surtout que nous sommes incapables de développer efficacement le volume de nos exportations. Si l'action de Bpifrance à l'international nous paraît adaptée dans sa nature, son module « export » est manifestement sous-dimensionné par rapport à l'enjeu du soutien des ETI et PME françaises. Cette activité gagnerait à devenir un outil intégré de prospection, de conquête de marché et de financement. Aujourd'hui, Business France s'occupe de la prospection et Bpifrance du financement, ce qui représente deux guichets. Ce n'est pas une situation idéale ; il faudrait davantage rapprocher ces deux entités. Nous constatons par ailleurs la persistance d'une tendance à l'éparpillement et à la redondance des offres de services et des dispositifs d'accompagnement.

Beaucoup reste à faire pour maximiser le potentiel français à l'exportation et parvenir au même résultat que l'Allemagne ou l'Italie. Il est donc urgent de simplifier nos outils, casser les silos et intégrer certaines fonctions de la Team France Export pour bâtir une chaîne complète et

cohérente, de la détection à l'accompagnement financier, laquelle serait basée sur un modèle d'affaires export pérenne et pilotée par la mesure des résultats concrets pour les entreprises.

Autre impératif retenu de nos auditions : utiliser une seule et même marque, la marque « France », pour promouvoir les savoir-faire français. Lorsque vous êtes dans un salon international, vous voyez la Savoie, la Normandie, telle ou telle région, mais on ne parle pas de la marque « France. Nous perdons donc en impact. 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. Il faudrait que l'implantation d'une entreprise issue d'un bassin de production français puisse bénéficier aux autres entreprises de ce même bassin, ce dont nous sommes très loin.

Toujours dans une logique de casser les silos, il conviendrait de lier la politique de soutien à l'internationalisation des entreprises et l'aide publique au développement. Sans dénaturer cette dernière, elle doit constituer un levier structurant pour notre commerce extérieur, notamment en orientant les missions du groupe AFD. Aujourd'hui, l'AFD finance des opérations avec des investisseurs chinois, ce qui doit cesser. Au-delà des instruments industriels et financiers classiques, la capacité de la France à renforcer sa présence repose sur des leviers immatériels insuffisamment mobilisés, dans le domaine desquels nous avons pourtant une véritable supériorité.

La langue, la culture, les réseaux éducatifs, universitaires et la francophonie facilitent l'accès au marché, en particulier en Afrique. Ils structurent des relations économiques de long terme et favorisent des partenariats fondés sur la coproduction, la coformation et l'investissement durable. La francophonie n'est pas qu'un héritage culturel ; c'est un avantage économique sous-utilisé. Son articulation plus systématique avec notre diplomatie économique renforcerait la capacité de nos entreprises à s'insérer durablement dans les chaînes de valeur internationales, en particulier dans l'espace francophone et les régions en forte croissance. 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 prévoyait la proposition de loi d'Évelyne Renaud-Garabedian, adoptée par le Sénat le 30 mai 2023. Ces entreprises françaises à l'étranger (EFE) seraient entre 150 000 et 300 000. Vous voyez combien la fourchette est précise...

Mes chers collègues, la France ne gagnera pas la bataille du commerce international en cherchant à imiter les modèles chinois ou américains. Elle y parviendra en assumant pleinement sa vision, ses singularités, en mobilisant ses propres forces économiques, industrielles et d'influence de manière cohérente et déterminée au service d'une stratégie nationale et européenne. C'est à cette condition qu'elle pourra redevenir un acteur qui compte. Le commerce international a changé de nature ; à nous de changer de méthode.

M. Franck Montaugé. – Merci aux rapporteurs pour ce travail. Je m'étonne que l'OMC n'ait pas été évoquée : faut-il désormais considérer qu'elle n'a plus aucune influence sur les questions relatives aux relations commerciales internationales ? Que peuvent en attendre la France et l'Union européenne ?

Le passage du multilatéralisme à un système favorisant de plus en plus le bilatéralisme se réplique en matière de relations commerciales, ce qui ne me semble pas aller dans l'intérêt des États membres, d'où la nécessité de redonner à l'Union européenne le rôle et l'efficacité qu'elle doit jouer dans ce domaine.

Par ailleurs, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a édicté un *Codex Alimentarius* rassemblant une série de règles et de normes en matière de production alimentaire : que peut faire l'Union européenne sur ce type de sujets ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteur. – L'OMC est totalement marginalisée et il ne faut donc pas en attendre grand-chose.

M. Franck Montaugé. – C'est très grave !

M. Didier Marie, rapporteur. – Tout en ayant travaillé ensemble, nous pouvons avoir quelques divergences d'appréciation, notamment à ce sujet. Certes, l'OMC fonctionne mal, mais il est exagéré de dire qu'elle ne fonctionne plus. Ce dysfonctionnement est lié au fait que les États-Unis ont décidé – bien avant la réélection de Donald Trump – de bloquer la nomination des juges au sein de l'organe d'appel de l'organe de règlement des différends (ORD), tandis que la Chine a adhéré à l'OMC – grâce à notre bonne volonté – sans en respecter les règles, puisqu'elle a continué à subventionner massivement son industrie, soit par l'intermédiaire des marchés publics, soit par le biais des entreprises d'État.

Cependant, de nombreux États, dont les Brics, souhaitent le maintien du multilatéralisme et de règles communes au commerce international, ce qui permet à l'OMC de fonctionner cahin-caha et d'obtenir des résultats : je pense notamment à l'accord, certes modeste, portant sur les subventions à la pêche et la pêche illicite. Il faudrait donc réformer l'OMC, mais la tâche restera malaisée tant que les États-Unis bloqueront la machine et s'en désintéresseront.

En résumé, faut-il une OMC à laquelle ne participent pas les deux superpuissances ou faut-il envisager – comme Mme von der Leyen l'a évoqué sans donner suite – un nouvel organisme international associant tous les pays désireux de maintenir des règles et le multilatéralisme ?

M. Yannick Jadot, rapporteur. – L'OMC tirait sa force de sa capacité à produire du « droit dur », ce qui est très rare au niveau multilatéral. Nous sommes effectivement pris en étau entre la Chine, qui a construit son hégémonie grâce à l'OMC et à un mercantilisme souvent destructeur pour une

partie de nos économies, situation que n'avons pas su anticiper, et des États-Unis qui se sont dissociés de cette organisation depuis longtemps : si Donald Trump prend en permanence des mesures totalement incompatibles avec ses règles, le mouvement avait commencé avant lui.

Dans ce contexte, l'Union européenne est-elle capable de construire des coalitions qui se donnent pour ambition l'élaboration de règles communes et la mise en place d'une forme d'État de droit international ? Le mécanisme de règlement des différends illustre l'idée d'un espace commun permettant de résoudre les litiges.

S'y ajoute la question des valeurs : selon moi, l'avenir de l'Union européenne passe par le fait de considérer que le multilatéralisme des valeurs peut se conjuguer – soit au travers de ses propres règles, soit au travers de règles adoptées par une coalition – à une forme d'unilatéralisme.

Je suis en revanche plus sceptique s'agissant du *Codex Alimentarius*, car il s'est souvent révélé assez perméable à des intérêts économiques extrêmement puissants, et notamment à la vision américaine du principe de précaution.

M. Franck Montaugé. – Le concept reste intéressant.

M. Yannick Jadot, rapporteur. – Nous avons en tout cas bien plus et bien mieux à faire avec les pays du Sud. Notre pays s'interroge sur sa relation avec l'Afrique – qu'il convient de reconstruire – et devrait prendre la tête de l'Union européenne afin de bâtir de nouveaux partenariats permettant d'être moins vulnérables face à la Chine.

M. Daniel Salmon. – Je remercie à mon tour les rapporteurs pour ce travail qui montre bien comment l'Europe a vécu pendant des décennies avec l'idée de la mondialisation libérale heureuse, qui était censée nous apporter une croissance perpétuelle. Nous en avons certes recueilli les bénéfices pendant une période, mais la situation est désormais plus difficile.

Certaines des préconisations du rapport me semblent être des vœux pieux : il en va ainsi de la mention d'une « égalité des conditions de production », alors que la compétition mondiale est justement basée sur les écarts de coûts du travail et de l'énergie, ainsi que sur la valeur accordée à la pollution de l'environnement.

De la même manière, la recommandation n° 2 consiste à élargir au maximum la liste des exemptions négociées avec les États-Unis, mais ne soyons pas naïfs : nous devons faire des concessions en contrepartie des avancées que nous pourrions obtenir pour tel ou tel secteur.

Nous nous sommes également placés dans une situation de dépendance trop forte à l'égard de quelques marchés sur des filières telles que le cognac, 80 % de la production étant destinés aux États-Unis et à la Chine : il faudrait donc diversifier nos exportations.

Comme la commission d'enquête consacrée à la commande publique l'a montré, il nous faut protéger notre marché et nos données, car nous sommes aussi, en matière numérique, dépendants des Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (Gafam).

J'en termine avec le voyage organisé par la commission des affaires économiques au Maroc, qui nous a montré l'intérêt de nouer des partenariats et rappelé que nous avons des liens privilégiés avec l'Afrique, en particulier avec l'Afrique du Nord. Il y a là des chantiers à poursuivre, en évitant des *stop and go* qui déstabilisent tant nos entreprises que nos relations avec ces pays.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Nous avons créé des dépendances volontaires, peut-être par facilité, en pensant que le monde ne changerait pas. Vieillissante, l'Europe n'a pas été capable de prendre en compte des mouvements et des changements radicaux, avec les conséquences que nous subissons aujourd'hui.

Au sein même de l'Union européenne, de nombreux acteurs continuent à défendre leurs intérêts nationaux avant toute chose et n'acceptent de négocier qu'à la condition de ne pas être trop affectés. Nous avons besoin d'être proactifs et, si la liste de recommandations peut paraître molle, c'est parce qu'elle correspond à la réalité de ce qu'est l'Union européenne aujourd'hui, qui ressemble à un moteur diesel peinant à accélérer pour suivre les mutations du monde. De ce fait, nous ne réagissons que tardivement, et uniquement lorsque nous y sommes contraints.

Néanmoins, nous représentons encore un modèle pour beaucoup de pays du monde et notre capacité à nous doter de normes devrait – notamment vis-à-vis des Brics – être une force. À ce titre, le détricotage actuel des normes européennes, en particulier en matière environnementale, m'interpelle, car ces dernières devaient jouer un rôle d'entraînement : les affadir nous fait perdre en crédibilité aux yeux des Brics comme du continent africain.

Par ailleurs, le développement de partenariats est bien évidemment souhaitable. Le Maroc a, à une époque, décidé de s'ouvrir vers l'Afrique subsaharienne, mais nous n'avons malheureusement pas su saisir cette opportunité pour nous rapprocher de la Mauritanie, par exemple.

M. François Bonneau, rapporteur. – Le cognac est l'un des produits les plus touchés par la guerre commerciale en cours. Il me semble inexact de dire que les exportations se sont focalisées sur deux pays : par le passé, le cognac s'exportait très bien au Japon, et il faut davantage raisonner en termes de cycles. Dans le cycle actuel, le problème est que les deux principaux marchés sont affectés en même temps, et il faut donc tâcher de se repositionner ailleurs.

M. Didier Marie, rapporteur. – L'accord de Turnberry a été non pas conclu, mais imposé par les États-Unis avec un chantage à l'aide militaire à l'Ukraine. Cela étant, la possibilité de poursuivre les négociations sur un certain nombre de sujets reste ouverte, d'où notre recommandation qui vise à

ce que l'Union européenne se saisisse de toutes les opportunités. De plus, le chantage à l'aide militaire varie fortement, d'où la nécessité pour la Commission européenne de ne pas rester focalisée sur cet aspect, d'autant que des mesures telles que la taxe plancher de 15 % ont déjà été mises en place. Un certain nombre de secteurs sont exonérés, tandis que d'autres sont surtaxés, mais il reste des marges de négociation : à la Commission de les trouver, et aux acteurs économiques concernés de l'inciter à le faire.

M. Olivier Rietmann. – Ce travail commun nous permet de dresser le constat d'une guerre économique opposant trois blocs : l'Asie – Chine en tête –, les États-Unis et, au milieu, l'Europe. Toute guerre présente des aspects offensifs et défensifs et, si vous avez longuement analysé le second aspect au travers de mesures de protection, le premier a été nettement moins développé, même s'il a été évoqué par Jean-Luc Ruelle.

Selon moi, la meilleure protection que nous pouvons apporter à nos entreprises, qu'elles soient françaises ou européennes, consiste à leur redonner de la compétitivité. Cet enjeu est peut-être délicat à aborder dans le cadre d'un travail transparent, mais nous devons être réalistes et ne pas nous contenter de mesures défensives, car nous avons besoin de conquérir des marchés.

Le différentiel entre les capacités d'exportation de l'Allemagne, de l'Italie et de la France me semble directement corrélé avec le faible nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) dans notre pays : nous ne comptons que 7 000 ETI, alors qu'elles sont au nombre de 11 000 en Italie et de 18 000 en Allemagne. Nous aurions donc pu aller beaucoup plus loin sur les mesures permettant d'accélérer la transformation des PME en ETI et d'accroître la capacité d'export desdites ETI.

Alors que les défaillances d'entreprises ont atteint un niveau record l'an passé – record que nous allons encore malheureusement battre –, les ETI sont de plus en plus concernées par le phénomène, ce qui constitue une nouveauté très inquiétante. Ce réseau d'ETI appuie en effet notre commerce extérieur et notre balance commerciale se dégrade, car nos entreprises ne sont pas suffisamment lestes et compétitives.

M. Jean-Luc Ruelle, rapporteur. – Nous avons évoqué les zones de confort dans lesquelles nous sommes restés et dont nous devons désormais en sortir en misant sur l'innovation, quitte à aller la chercher ailleurs. Il s'agit d'un enjeu de politique industrielle nationale, celle-ci devant être articulée avec l'échelon européen. Nous manquons cependant de visibilité, car l'ensemble des chocs liés aux réajustements des flux commerciaux ne se sont pas encore produits à ce niveau, alors qu'une concurrence accrue sur certaines branches pourrait en résulter. Or les responsables – notamment politiques et administratifs – se refusent à affronter cette réalité, ce qui est fort regrettable.

M. Yannick Jadot, rapporteur. – Premièrement, la difficulté de la thématique traitée dans le rapport est qu'elle peut amener à aborder tous les sujets : il s'agissait pour nous de déterminer si l'Union européenne et la France

disposent des outils appropriés pour faire face aux évolutions des stratégies économiques, commerciales et industrielles des États-Unis et de la Chine, et non pas de développer une réflexion sur la compétitivité française dans le monde d'aujourd'hui et de demain.

Deuxièmement, nous avons évoqué une série d'aspects, dont le fait que les barrières non tarifaires sont considérables au sein du marché unique : contrairement à ce que l'on peut imaginer, ce dernier n'est pas un marché de libre circulation des marchandises et des services.

Troisièmement, nous mentionnons le fait qu'il n'existe pas de politique industrielle européenne alors que les circonstances devraient nous amener à accélérer sur ce point. À une époque, l'Allemagne a été le poids lourd de l'industrie européenne, bénéficiant à la fois d'un gaz russe bon marché et de débouchés chinois pour son industrie automobile ; désormais, nos voisins sont plus affectés que nous par les droits de douane américains, ce qui les conduit à vouloir écouler leurs véhicules au Brésil. Ces changements devraient permettre d'ouvrir une discussion sur la politique industrielle avec eux, ce sujet restant un peu tabou.

J'ajoute que les modèles de capitalisme italien et allemand sont basés sur une implication bien plus forte des régions – y compris dans le capital d'un certain nombre d'entreprises –, ce qui génère des stratégies d'investissements bien différentes de celles du capitalisme français, davantage centralisé et articulé autour de grands groupes très liés à l'État et de nombreux sous-traitants, avec un nombre effectivement plus réduit d'ETI autonomes.

Au niveau européen, le fait que le rapport Draghi ne soit utilisé par la Commission européenne que pour caler des meubles est affligeant. Les discussions autour du budget européen tendent davantage vers une flexibilisation des aides d'État et une renationalisation des aides, ce qui est catastrophique si nous entendons constituer des poids lourds industriels européens dans des secteurs stratégiques.

La mise en place d'un budget européen dédié à la politique industrielle devrait être portée par la France avec bien plus d'ambition : à nous de balayer devant notre porte, car notre impuissance au sein de l'Union européenne représente un problème majeur.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – La commission des affaires européennes a entendu la semaine dernière le président de l'Autorité de la concurrence, Benoît Cœuré, selon qui une bonne articulation entre compétitivité, concurrence, marché intérieur et développement industriel était nécessaire. Il a cité le cas des entreprises chinoises, qui sont soumises à une rude concurrence domestique avant de se positionner à l'international, ce qui leur permet ensuite de gagner des parts de marché plus aisément.

L'un de nos rapports de contrôle se penchera sur les modalités concrètes d'application des rapports Draghi et Letta.. En tout état de cause, il

convient de relever de front les défis de la politique commerciale, de la politique industrielle, de la compétitivité et de la concurrence, qui ne sont pas des gros mots.

Mme Martine Berthet. – Merci à tous les rapporteurs pour ces propositions visant à nous sortir de ce mauvais pas qui nous voit coincés entre les surproductions chinoises et les taxes douanières américaines. L'Union européenne doit unir ses forces afin de résister, en s'appuyant sur un marché qui reste important.

Les trois premières recommandations valent-elles pour la France ou pour l'Union européenne ? Il me semblerait plus pertinent de viser la seconde pour réussir à peser sur les États-Unis.

Ensuite, les recommandations n^{os} 4 à 8 incluent-elles une vigilance particulière lorsque des entreprises françaises sont rachetées par des acteurs étrangers ? Je pense au cas récent de DS Smith Packaging Savoie, cartonnerie rachetée par des Américains et qui risque de fermer : même si l'État et les élus cherchent des repreneurs, le groupe concerné ne semble pas souhaiter une poursuite de l'activité. Comment pouvons-nous avoir cette vigilance sur ce type de rachats et de fermetures sèches ?

M. Yannick Jadot, rapporteur. – Le mécanisme d'alerte et de coopération sur le filtrage des investissements étrangers a fait l'objet de discussions très difficiles au niveau de l'Union européenne. En effet, compte tenu de la faiblesse du budget européen, certains États membres s'y opposent, car ils ont besoin d'investissements étrangers, y compris chinois.

Nous serons plus convaincants sur notre capacité à protéger un certain nombre de secteurs et d'usines stratégiques si l'Union européenne accorde les ressources nécessaires au développement de projets européens. Le système actuel ne fonctionne pas ; or, qui ne voit pas le risque que représente la présence chinoise dans une partie des infrastructures stratégiques européennes, qu'elles soient portuaires ou énergétiques ?

De la même façon, le rapport Draghi ne nous dédouane pas des efforts à fournir en matière de recherche et d'innovation, la France n'y consacrant que 2,18 points de PIB, tandis que l'Allemagne y consacre 3,0 points et que l'Espagne est passée devant nous dans le domaine des tests cliniques. S'y ajoute désormais un déficit commercial agroalimentaire, et je ne pense pas que le débat se résume à la compétitivité : une forme d'apathie s'est installée et nous a desservis. Il faut désormais y remédier et rattraper notre retard dans le domaine de la recherche et de l'innovation, sauf à accroître nos retards structurels.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, rapporteur. – La France recule sur l'ensemble des positions d'excellence qu'elle occupait précédemment, qu'il s'agisse d'industrie, d'agriculture, d'innovation ou de savoir-faire, tandis que le reste du monde avance.

Nous devons muscler les capacités d'exportations de nos entreprises en mobilisant le vivier des Français vivant à l'étranger, car ces entreprises peuvent avoir des problèmes liés à la langue et sont moins mobiles que les entreprises d'autres pays : l'Italie fait ainsi preuve de dynamisme en se vendant en tant que pays, tandis que nous ne défendons guère la marque « France ».

Cette faiblesse à l'exportation est selon moi notre principale faiblesse. La France n'est plus une « grande dame », car nous avons – j'insiste – énormément reculé.

Enfin, il faut aider nos grandes entreprises en ne dénigrant pas systématiquement les personnes qui les dirigent : nous sommes par exemple leaders dans le luxe et il faut défendre notre position.

M. Jean-Luc Ruelle, rapporteur. – Je profite de la présence des commissaires des affaires européennes pour évoquer les modes de fonctionnement et de prise de décision au niveau de l'Union : ces derniers ont été de véritables problèmes en termes d'opportunités perdues et de décalages dans la prise de décision. Il faudrait donc se pencher sur les manières d'améliorer ce fonctionnement.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je rappelle qu'il n'est pas question d'une discussion entre la France et l'Union européenne, mais de discussions à vingt-sept États membres qui ralentissent énormément les processus. Nous sommes par exemple incapables d'évaluer précisément le nombre de pays qui soutiennent la position de la France dans le dossier du Mercosur à ce moment précis, car les choses se décideront à la dernière minute.

M. Didier Marie, rapporteur. – Une partie des deux rapports remis par Mario Draghi et Enrico Letta n'a pas été évoquée dans le débat public : il s'agit de celle qui a trait à la nécessité d'une plus grande intégration européenne, en mettant en place un marché des capitaux et en mobilisant l'épargne européenne.

La comparaison des entreprises américaines et des entreprises françaises laisse apparaître un fort écart en termes d'investissements : en France, sur 840 milliards d'euros d'épargne, 250 milliards d'euros sont investis aux États-Unis chaque année. Nous disposons donc des moyens de relancer la machine économique, dès lors qu'il existe une volonté politique pour le faire. Si la prise de décision à vingt-sept est effectivement complexe, c'est bien à l'échelon européen que les choses se jouent, notre marché de 450 millions de consommateurs nous mettant en position de concurrencer les États-Unis et d'autres pays.

M. Yves Bleunven. – Au-delà de notre manque d'expertise en matière d'export, quand nous interrogerons-nous sur les poids que nous avons mis aux pieds de nos entreprises tout en leur demandant de courir le 100 mètres ? La France est devenue une véritable usine à gaz en termes de production et

nous serions sans aucun doute des champions si nous exportions nos normes ! Regardons objectivement les contraintes qui pèsent sur nos sociétés et interrogeons-nous sur les causes de la perte d'une série de marchés.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Si nous disposons en effet de tous les outils pour réussir, un changement de culture est nécessaire. À la différence de l'Allemagne, où un grand groupe se positionne à l'étranger en associant l'ensemble de ses fournisseurs et de ses ETI et PME, nous avons toujours favorisé les grands groupes et nos ETI et PME n'ont pas été aussi exposées, ce qui fait qu'elles ne disposent pas de la trésorerie nécessaire pour réaliser des études de marché à l'international, alors qu'il est difficile de partir seul à l'aventure.

Du temps est requis pour accomplir ce changement, et je tiens à ajouter que nous réussissons dans d'autres domaines.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques. – Je remercie vivement nos six rapporteurs.

Les recommandations sont adoptées.

La commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes adoptent, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorisent la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 3 juillet 2025

- *Institut des relations internationales et stratégiques (Iris)* : **M. Denis TERSEN**, chercheur associé.

- *Institut Jacques Delors* : **Mme Elvire FABRY**, chercheuse en géopolitique du commerce

Jeudi 10 juillet 2025

- *Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)* : **M. Sébastien JEAN**, professeur d'économie.

- *Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)* : **M. Antoine BOUET**, directeur.

- *Direction générale du Trésor* : **Mmes Magali CESANA**, cheffe du service des affaires bilatérales, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité, **Sabine LEMOYNE DE FORGES**, sous-directrice « politique commerciale & investissement » au service des affaires multilatérales et du développement (SAMD), **MM. Anatole GRIEU**, adjoint au chef du bureau « politique commerciale, stratégie & coordination » au SAMD, et **Sofien ABDALLAH**, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

Jeudi 25 septembre 2025

- *Cabinet KPMG* : **M. Stéphane CHASSELOUP**, avocat associé spécialiste en commerce international.

- *École d'économie de Paris Panthéon-Sorbonne* : **M. Lionel FONTAGNÉ**, économiste.

Jeudi 2 octobre 2025

- *Institut d'administration des entreprises (IAE) de Paris (Sorbonne Business School)* : **M. Philippe DESSERTINE**, professeur en sciences de gestion, spécialiste de la finance.

- *Direction générale du commerce et de la sécurité économique de la Commission européenne (DG TRADE)* : **M. Denis REDONNET**, directeur général.

Jeudi 9 octobre 2025

- *Mouvement des entreprises de France (Medef)* : **Mmes Christine LEPAGE**, responsable du pôle Europe et international **Lys VITRAL**, directrice adjointe du pôle international, et **Claire DRONNEAU**, directrice de mission au pôle affaires publiques.

Jeudi 16 octobre 2025

- *Les entreprises du médicament (LEEM)* : **Mmes Juliette MOISSET**, directrice de l'accès et des affaires économiques, **Caroline ALLHEILY**, responsable des affaires internationales, et **M. Laurent GAINZA**, directeur des affaires publiques.

- *Bpifrance* : **M. Olivier VINCENT**, directeur exécutif en charge de l'export.

Jeudi 23 octobre 2025

- *Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)* : **MM. Florian COLAS**, directeur général, et **Yann AMBACH**, chef du bureau « Politique tarifaire et commerciale ».

- *Association nationale des industries agroalimentaires (Ania)* : **M. Maxime COSTILHES**, directeur général, **Mme Marie-Laure EMPINET**, vice-présidente en charge des sujets export, présidente de l'Union des syndicats des industries des produits amylacés (USIPA), et **M. Pierre-Marie DÉCORET**, directeur économie et secrétaire général.

- *La Fabrique de l'industrie* : **M. Louis GALLOIS**, coprésident.

Jeudi 30 octobre 2025

- *Audition commune de la Maison des vins & spiritueux (MVS) et de la Fédération des exportateurs de vins & spiritueux de France (FEVS)* : **MM. Jean-Pierre COINTREAU**, président (MVS), et **Nicolas OZANAM**, délégué général (FEVS).

Jeudi 6 novembre 2025

- *Alliance du commerce* : **M. Yohann PETIOT**, délégué général.

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **M. Thomas COURBE**, directeur général, et **Mme Marine LANDON**, conseillère parlementaire et communication du directeur général.

- **Mme Agathe DEMARAIS**, économiste.

Mercredi 19 novembre 2025

- **M. Nicolas FORISSIER**, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité.

Jeudi 20 novembre 2025

- **Mme Isabelle MÉJEAN**, professeur d'économie, spécialiste des questions de commerce international.

- *Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)* : **M. Sébastien JEAN**, professeur d'économie.

Mardi 25 novembre 2025

- **M. Pascal LAMY**, ancien commissaire européen pour le commerce et ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce.

- *Business France* : **M. Benoît TRIVULCE**, directeur général délégué en charge de la stratégie et des ressources.

- *La Plateforme automobile (PFA)* : **Mmes Maria IANCULESCU**, directrice des affaires internationales, et **Louise D'HARCOURT**, responsable des affaires publiques et parlementaires.

Mardi 2 décembre 2025

- **M. Gérard ARAUD**, ancien ambassadeur de France aux États-Unis.