Institut Jacques Delors
Thinking Europe
Penser l'Europe
Europa denken
Notre Europe

# L'arsenal de défense commerciale de l'UE contre l'impérialisme de Trump

COMMERCE & SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

POLICY BRIEF
FÉVRIER 2025

**Elvire Fabry**, Chercheuse senior, Géopolitique du commerce, Rapporteur du groupe de travail sur les relations UE-Chine.

**Micol Bertolini**, Chercheuse associée, politique commerciale.

Donald Trump est passé maître dans l'art de l'imprévisibilité. Mais la direction de sa seconde administration est désormais claire. Elle menace l'avenir de l'Union européenne et des Européens. L'heure n'est plus aux jugements moraux. Les Européens peuvent contester le caractère fallacieux du raisonnement économique de Trump, spéculer sur l'interférence de juges américains, les contre pouvoirs ou une réaction du marché qui pourraient le freiner. La priorité est surtout de s'assurer qu'il y ait l'unité nécessaire entre les 27 États membres pour une riposte ferme[1]. Pour une telle stratégie de dissuasion il faut être disposé à utiliser tous les instruments disponibles et à faire preuve de créativité.

On s'attendait à ce que Donald Trump fasse un usage intensif des droits de douane pour réduire le déficit commercial record des États-Unis, qui s'élève à près de mille milliards de dollars. Mais les premières annonces de la Maison Blanche laissent entrevoir bien plus qu'un rééquilibrage des flux commerciaux. Trump II est très différent de Trump I. La séquence, les cibles, la portée et le niveau des droits de douane annoncés depuis le 1er février laissent le reste du monde en état de choc. Les menaces tarifaires associées à des objectifs non économiques (migration illégale et flux de fentanyl en provenance du Mexique et du Canada, ainsi que les réglementations de l'UE), à la prise de contrôle d'actifs stratégiques (ressources en minerais critiques du Groenland et de l'Ukraine), ou à la réduction de l'écart avec les tarifs douaniers des pays tiers, illustrent une rupture nette avec toute forme de cadre juridique : accords commerciaux (USMCA et autres accords de libre-échange), droit international (inviolabilité des frontières) et règles multilatérales (principe de la nation la plus favorisée de l'OMC).

1 Leichthammer, A., Fabry, E. (2024), « The EU's Art of Deal : Shaping a unified response to Trump's tariff threats », Policy Brief, Jacques Delors Center & Jacques Delors Institute, 19 décembre.

Trump porte un coup massif au commerce mondial au nom d'un rééquilibrage de l'économie mondiale en faveur des intérêts américains. Son offensive repose moins sur des considérations économiques que sur des considérations géopolitiques. Assurer le leadership technologique des États-Unis est la principale préoccupation de Trump en matière de sécurité nationale, et l'innovation technologique croissante de la Chine y fait obstacle. Le reste du monde est un terrain de jeu pour une stratégie prédatrice qui mêle l'application de droits de douane à des enjeux non-tarifaires pour prendre le contrôle d'actifs stratégiques et aligner les pays tiers sur les intérêts américains. L'*America First Investment Policy*, publiée le 21 février, évoque des restrictions sur les investissements directs étrangers qui obligeraient à choisir entre le marché américain et le marché chinois, ou le marché des « autres adversaires étrangers ou pays menaçants ».

L'éventail des scénarios possibles des droits de douane est suffisamment large pour se préparer à celui de droits de douane massifs.

En ce qui concerne les menaces pour l'UE, les droits de douane américains sur les importations d'acier et d'aluminium seraient rétablis et étendus le 12 mars 2025. Un droit de douane de 25 % serait imposé sur toutes les importations d'acier et d'aluminium, éliminant ainsi l'exemption de certains pays ou des quotas au-delà desquels serait imposé le droit de douane. Celui-ci concernerait également certains produits en aval fabriqués à partir de ces métaux. Alors que les États-Unis sont le deuxième marché d'exportation pour les producteurs d'acier de l'UE, représentant 16 % des exportations totales d'acier de l'UE en 2024, l'UE pourrait voir ses exportations d'acier vers les Etats-Unis diminuer de 3,7 millions de tonnes, si toutes les exemptions de produits et les contingents tarifaires sont supprimés. Les exportations d'aluminium de l'UE vers les États-Unis représentent moins de 1 % des exportations totales de l'UE, mais l'impact d'une augmentation des droits de douane serait relativement plus important que pour le secteur de l'acier, puisque les contingents tarifaires sont actuellement basés sur un droit de douane de 10 %. À partir du 2 avril, l'UE pourrait également être exposée à des droits de douane de 25 % sur ses exportations dans les secteurs de l'automobile, des produits pharmaceutiques et des semi-conducteurs, alors qu'en 2023, le marché américain représentait respectivement 23 % des exportations de voitures de l'UE et 33 % de ses exportations de produits pharmaceutiques.

Le 13 février, un mémorandum présidentiel intitulé *Fair and Reciprocal Plan* a annoncé une offensive tarifaire basée sur un principe de réciprocité qui reste confus. Le 1er avril, les agences américaines présenteront des recommandations de droits de douane punitifs pour compenser les barrières commerciales auxquelles sont confrontées les exportations américaines à l'étranger. L'éventail des «pratiques non réciproques» couvertes est vaste et va bien au-delà des barrières non tarifaires habituellement prises en compte en matière de politique commerciale. Pour les Européens, il s'agit notamment de la TVA, des taxes numériques adoptées par sept États membres, des récentes réglementations adoptées dans le secteur du numérique, pour la transition verte et en matière de responsabilité des entreprises. Sans attendre l'échéance de début avril, le 26 février Donald Trump a menacé d'imposer un droit de douane de 25% sur toutes les importations européennes, sans plus de précision sur la date de mise en œuvre, ni ce qui pourrait constituer dès lors une phase de négociation. Ce droit de douane uniforme serait d'autant plus discrétionnaire que l'estimation du coût des multiples barrières non-tarifaires potentiellement invoquées reste hasardeuse. En ciblant les décisions souveraines légitimes de l'UE et de ses États membres, il serait serait par définition coercitif.

Après le premier échange de Donald Trump et Vladimir Poutine le 12 février et le discours de J.D. Vance à la Conférence de Munich sur la sécurité le 14 février, le réveil des Européens est encore plus brutal. C'est bien la sécurité et la démocratie en Europe qui sont en jeu. Le retrait de la garantie de sécurité américaine à l'Ukraine met en péril la garantie de sécurité américaine à l'égard de l'UE. Par ailleurs, le soutien de la montée de l'extrême droite dans les Etats membres est bien perçu comme la voie la plus efficace pour fragmenter l'UE et démanteler les réglementations européennes qui font obstacle aux intérêts commerciaux américains. Si les Européens ne défendent pas leur propre

sécurité et ne s'unissent pas pour répondre de manière décisive à l'offensive tarifaire de Trump, l'avenir de l'Europe est en jeu.

La réponse de l'Europe doit être quadruple, avec un engagement simultané sur les quatre objectifs : préparer une stratégie de défense commerciale, se coordonner avec les pays tiers et renforcer la compétitivité de l'UE, tout en offrant une voie alternative de coopération transatlantique. Notre objectif ici est de présenter en détail les outils disponibles pour une stratégie de défense commerciale de l'UE (voir ci-dessous le tableau sur la justification, la procédure, les mesures autorisées et la probabilité) afin d'évaluer la capacité de dissuasion ou de représailles de l'UE.

## I • Aperçu des outils dont dispose l'UE

Trump I a déjà poussé l'Union européenne à repenser son arsenal défensif en réponse aux menaces tarifaires, aux pratiques discriminatoires et à l'utilisation de mesures extraterritoriales à des fins coercitives. Au cours de son dernier mandat, la Commission européenne a doté les Européens d'instruments visant à garantir des conditions de concurrence équitables sur son marché - notamment le règlement sur les subventions étrangères, l'instrument sur les marchés publics internationaux et un instrument anti-coercition.

Ces outils, initialement conçus pour contrer les pratiques déloyales de la Chine, s'avèrent aujourd'hui utiles pour faire face à l'offensive de Donald Trump. Mais alors que l'arsenal européen s'est étoffé, quels instruments pourraient être utilisés et quelle stratégie devrait être poursuivie pour assurer une réponse rapide qui maximise l'effet dissuasif de l'Europe face à l'imposition de droits de douane massifs sur ses exportations vers le marché américain ?

Comme en 2018, une réponse proportionnée à l'augmentation des droits de douane sur les importations d'acier et d'aluminium confirmerait l'intention de l'UE d'éviter une escalade de mesures agressives. Cette approche pourrait être reproduite pour contrer d'autres offensives sectorielles. Cependant, elle pourrait ne pas être suffisante pour contrer l'ambition transformatrice des tarifs douaniers de Trump, qui visent à obtenir des concessions majeures sur les préférences collectives européennes - des choix démocratiques - ainsi que sur le reste du monde.

Les menaces pesant sur l'UE mentionnées ci-dessus, telles que les droits de douane au titre de l'article 232 sur l'acier et l'aluminium ou les droits de douane réciproques, invitent à examiner de plus près les outils dont dispose l'UE pour réagir. Le règlement d'application (règlement (UE) n° 654/2014) semble être l'option la plus rapide et la plus musclée pour lutter contre les droits de douane tels que ceux de l'article 232 (mis en œuvre pour des raisons de sécurité nationale). Il prévoit un large éventail de contre-mesures. La révision du règlement en 2021 permet désormais à l'UE d'introduire des restrictions au commerce des services (pour lesquels les États-Unis ont un excédent commercial par rapport à l'UE), aux marchés publics et à la propriété intellectuelle. Toutefois, le règlement d'application peut être utilisé dans un nombre restreint de cas (par exemple, l'ajustement à des mesures de sauvegarde injustes par des pays tiers ou liés à des différends traités à l'OMC ou dans le cadre d'accords commerciaux). Cela limite son utilisation, car l'UE devrait soit parvenir à interpréter les mesures du pays tiers comme des mesures de sauvegarde injustifiées, soit attendre que la plainte de l'UE à l'OMC soit renvoyée en appel et donc rendue nulle (puisque l'Organe d'appel a été bloqué par les États-Unis depuis 2019). Il est très probable que ce règlement soit à nouveau déclenché pour répondre aux nouveaux droits de douane américains sur l'acier et l'aluminium prévus le 12 mars 2025. Dans ce cas, la Commission européenne pourrait soit attendre l'échéance actuelle de la suspension de ses mesures de rééquilibrage le 31 mars (auquel cas les contre-mesures seraient automatiquement rétablies si la suspension n'est pas prolongée), soit potentiellement anticiper l'imposition de droits de douane pour correspondre à la date limite du 12 mars fixée par les États-Unis. Étant donné que le champ d'application des nouveaux droits de douane au titre de l'article 232 est plus large qu'auparavant, l'UE pourrait également envisager d'introduire une liste supplémentaire

de droits de douane pour s'aligner sur ceux des États-Unis. Le processus (acte d'exécution via la procédure de comitologie) est suffisamment souple pour permettre à l'UE de réagir rapidement, comme cela a déjà été le cas pour les mesures de rétorsion de l'UE contre les droits de douane américains sur l'acier et l'aluminium en 2018.

L'instrument de lutte anti-coercition (règlement (UE) 2023/2675), introduit en 2023, est un outil supplémentaire qui sera très probablement activé si Donald Trump met en œuvre des mesures discriminatoires (comme les droits de douane de la section 301 portant sur les pratiques commerciales déloyales, les droits de douane réciproques, l'accès réduit aux marchés publics, la conditionnalité des IDE, etc.) pour s'attaquer aux réglementations européennes, aux subventions et à la TVA de l'UE, ou encore pousser l'UE à prendre des mesures contre la Chine L'instrument de lutte anti-coercition est conçu comme un moyen de dissuasion. Mais face à des mesures de coercition économique évidentes (permettant potentiellement de raccourcir la phase de détermination de la coercition), il pourrait aussi s'avérer être un outil de rétorsion efficace. La liste des mesures autorisées pour contrer la coercition économique est encore plus étendue que celle du règlement d'application, puisqu'elle comprend également des restrictions sur les services et les investissements directs étrangers (liste complète à l'annexe I). Les mesures de rétorsion peuvent être introduites relativement rapidement (potentiellement 2 à 3 mois) par rapport à d'autres instruments (voir ci-dessous). Néanmoins, la procédure de l'instrument anti-coercition prévoit que, sur la base d'une proposition formelle de la Commission, les États membres déterminent l'existence ou non d'une coercition économique au moyen d'un acte d'exécution voté la majorité qualifiée. Ce qui peut avoir une incidence sur la durée de l'ensemble de la procédure. L'unité des 27 serait mise à l'épreuve si les pays qui privilégient la dépendance sécuritaire à l'égard des États-Unis ou une meilleure relation personnelle avec Trump s'opposaient à l'utilisation de l'instrument, considérant qu'il augmente le risque d'escalade plutôt que de dissuasion. Au-delà de l'exigence juridique d'une majorité qualifiée, la capacité des 27 à faire preuve d'une forte unité serait cruciale pour renforcer la crédibilité d'une réponse forte qui maximise l'effet dissuasif.

Il serait également plus facile de rallier les États membres à l'utilisation de l'anti-coercition contre les États-Unis si l'instrument est également utilisé contre des mesures coercitives chinoises (comme la mise en œuvre de restrictions à l'exportation de biens stratégiques tels que les minerais critiques raffinés) visant à influencer des décisions européennes.

Le mécanisme d'examen des investissements directs étrangers (IDE) (règlement (UE) 2019/452), le règlement sur les subventions étrangères - FSR (règlement (UE) 2022/2560) et l'instrument relatifs aux marchés publics internationaux - IPI (règlement (UE) 2022/1031) sont également de nouveaux instruments. Leur application est plus limitée que celle des précédents outils analysés, étant donné les procédures plus longues qu'ils impliquent. Toutefois, le règlement sur les subventions étrangères pourrait être utilisé contre les États-Unis en raison du large éventail d'aides publiques entrant dans son champ d'application. Les États-Unis sont également l'une des principales sources d'IDE dans l'UE (y compris dans des secteurs critiques tels que les semi-conducteurs), et l'utilisation du mécanisme de filtrage des IDE (en particulier si la révision en cours l'étend aux investissements sur site) peut être un moyen pour l'UE de renforcer la surveillance des investissements américains dans l'Union, créant potentiellement des obstacles aux prises de contrôle par des IDE américains. Toutefois, il est peu probable que les Européens utilisent cet outil à des fins de représailles contre les États-Unis, afin de ne pas effrayer les investisseurs américains. Il convient également de souligner que la décision finale reste entre les mains des États membres, qui ne seront probablement pas disposés à contrarier Trump directement. Enfin, l'utilisation de l'IPI ne s'applique qu'aux pays tiers qui ne font pas partie de l'accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC ou qui n'ont pas d'accords commerciaux avec l'UE couvrant les marchés publics ou les concessions, ou seulement à des procédures de passation de marchés limitées. Si l'État fédéral américain et 37 États se sont engagés à respecter les dispositions de l'AMP, 13 États américains ne l'ont pas fait et pourraient être visés par l'IPI.

Les États-Unis pourraient devenir une cible encore plus importante pour l'IPI si l'administration Trump décide de se retirer de l'AMP, comme cela a déjà été envisagé lors de sa première présidence et de nouveau implicitement dans le mémorandum sur la politique commerciale « America First » du 20 janvier dernier.

Les mesures de rééquilibrage de l'UE en réponse aux droits de douane américains sur l'acier et l'aluminium au titre de l'article 232 (très probable), ainsi que les droits de douane de rétorsion adoptés par l'Union dans le cadre du litige opposant Airbus à Boeing, constituent un ensemble de contre-mesures qui pourraient être rapidement rétablies par une procédure rapide. Dans les deux cas, les contre-mesures seraient réintroduites automatiquement à l'expiration du délai imposé par l'UE (31 mars pour les mesures sur l'acier et l'aluminium et 2026 dans le cas des avions), ou elles pourraient être rétablies plus rapidement par une simple procédure de comitologie.

En outre, il n'est pas totalement exclu que l'UE ait recours à des outils de défense commerciale plus traditionnels tels que les mesures de sauvegarde et les mesures antidumping et antisubventions, même si leur champ d'application est plus limité que celui d'autres instruments. En particulier, les mesures de sauvegarde restent des mesures temporaires, que l'OMC n'autorise à prolonger que pour 8 ans au maximum. Par exemple, les sauvegardes sur l'acier introduites par l'UE en 2018 en réponse aux droits de douane de Trump expirent en 2026 et ne pourront pas être renouvelées. Ce qui empêchera l'UE d'utiliser à nouveau cet outil pour lutter contre les nouveaux droits de douane au titre de l'article 232. Néanmoins, dans son « Pacte pour une industrie propre » la Commission européenne mentionne la possibilité de compléter et de réformer la boîte à outils des instruments de défense commerciale pour doter l'UE d'une plus grande puissance de feu.

En tout état de cause, l'UE est incitée à emprunter la voie de l'OMC et à engager une procédure, en particulier pour les cas de droits de douane qui sont plus complexes à résoudre par le biais d'une solution négociée, comme dans le cas des droits de douane imposés pour augmenter les recettes. Les États-Unis, qui ne font pas partie de l'accord provisoire d'arbitrage multipartite (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* - MPIA), feraient appel de cette décision, ce qui permettrait à l'UE d'utiliser son règlement d'application. Comme le traitement d'une plainte à l'OMC prend du temps, ce serait une priorité pour les Européens d'engager rapidement une procédure.

Les autres outils que pourrait utiliser l'UE en dernier recours même si cela est hautement improbable, sont des sanctions (qui resteraient une option nucléaire contre un allié comme les États-Unis) et la loi de blocage. Ce ne serait pas la première fois que cette dernière serait utilisée pour protéger les entreprises et les particuliers de l'UE de l'application extraterritoriale de lois étrangères, puisque cela avait été le cas contre les sanctions américaines qui visaient Cuba, l'Iran et la Libye.

Enfin, l'UE pourrait chercher à limiter l'accès au marché européen à certaines entreprises américaines. L'incertitude qui concerne la mise en œuvre du règlement du transfert de données personnelles de l'Union européenne vers les États-Unis, pourrait conduire à des restrictions sur les flux de données transfrontaliers (par exemple, par le biais d'exigences plus strictes en matière de localisation des données). En guise de représailles, l'UE pourrait également restreindre l'accès aux marchés publics (par exemple, par le biais des préférences européennes telles que le Pacte pour une industrie propre l'envisage à travers l'utilisation de critères de durabilité) et l'accès aux marchés des services financiers ou numériques de l'UE. Enfin, l'Union pourrait se montrer particulièrement rigoureuse dans l'application de sa politique de la concurrence, des politiques et réglementations qui concernent le secteur du numérique (par exemple, la loi sur les services numériques et la loi sur les marchés numériques, les taxes sur les services numériques) et dans la surveillance de l'application des normes de sécurité.

## II • Un faux sentiment de préparation ?

L'Union européenne d'aujourd'hui n'est pas la même que celle de la première présidence

Trump. Elle est mieux disposée à réagir en cas de droits de douane américains. La boîte à outils développée au cours des quatre à cinq dernières années renforce la confiance des Européens dans leur capacité à dissuader les États-Unis ou d'autres pays d'attaquer l'UE avec des droits de douane et des mesures de coercition économique, ou bien à riposter de manière convaincante contre ces mesures. En particulier, l'instrument anti-coercition, décrit comme un bazooka défensif, amène certains dirigeants à penser que l'UE pourrait répondre aux droits de douane imposés par Donald Trump « en une heure ».

Néanmoins, l'analyse de la boîte à outils européenne (voir tableau ci-dessous) permet d'évaluer les limites de l'action de l'UE à court terme : le nombre et l'impact des mesures qui créent une réelle dissuasion et peuvent être prises rapidement sont réduits. La longueur des procédures, la complexité des justifications et l'implication massive des États membres révèlent une réalité différente de la capacité de l'UE à dissuader les États-Unis d'introduire des droits de douane et de sa volonté de prendre des mesures de rétorsion. On pourrait faire valoir que ces délais de procédures peuvent contribuer à rallier le soutien des États membres, renforcer l'unité et élaborer des réponses proportionnées qui préservent les intérêts à long terme, davantage que ne le feraient des mesures de rétorsion prises dans le feu de l'action. Néanmoins, si l'UE veillera à apporter une réponse proportionnée, la possibilité d'utiliser plusieurs instruments à la fois pour optimiser l'impact de sa réponse pourrait également être un facteur clé de sa stratégie de dissuasion.

Il est légitime de se demander si les Européens ne devraient pas encore renforcer leur arsenal, en introduisant de nouveaux outils pour permettre une procédure de rétorsion plus rapide en cas de violation évidente des règles de l'OMC. Plutôt qu'un nouvel instrument de défense commercial, une modification du règlement d'application pourrait-elle suffire ou l'UE devrait-elle envisager de nouvelles mesures de dissuasion dans le cadre d'une révision de la loi de blocage ? Il serait essentiel que tout nouvel instrument soit conforme aux règles de l'OMC et anticipe bien les risques d'effets inattendus sur les entreprises, le commerce et l'investissement dans l'UE.

L'effet dissuasif des outils de l'UE et sa capacité à réagir rapidement et fermement aux droits de douane américains dépendent non seulement des instruments disponibles et de la rapidité des procédures, mais aussi et surtout de l'engagement rapide des États membres à réagir. Ce n'est pas uniquement l'avenir de l'Union européenne qui est en jeu, mais, comme le montre la critique de la TVA, également la souveraineté de chaque État membre. Seule l'unité des 27, comparable à celle observée lors des négociations du Brexit, permettra de répondre rapidement à l'impérialisme de Trump.

L'efficacité de la boîte à outils de l'UE reste liée à la façon dont l'UE peut peser sur les États-Unis par son unité mais aussi par son poids économique. D'où l'importance d'un marché unique européen plus fort et plus compétitif.

Enfin et surtout, la dépendance de l'UE à l'égard des États-Unis pour sa sécurité limite sa capacité de négociation, en l'exposant au chantage et à la coercition. Le retrait par Trump de la garantie de sécurité américaine pour l'Ukraine et le continent devrait faire évoluer les derniers sceptiques et pousser tous les Européens à s'unir.

Les menaces tarifaires de Trump exigent de l'UE une réponse holistique. Elle sera efficace si les Européens parviennent à combiner l'ensemble des outils pour maximiser l'impact d'une réponse globale et présentent un front uni. Cette stratégie de représailles serait d'autant plus crédible si des mesures immédiates sont prises pour approfondir le Marché unique et investir dans une industrie européenne de la défense, tout en s'associant à d'autres membres de l'OMC pour contrer les efforts de Trump visant à détruire le principe de la non-discrimination et assurer plus de diversification des échanges commerciaux. Enfin, il est important de préserver une voie de négociation en continuant d'explorer les domaines où le dialogue et la coopération peuvent être renforcés avec les États-Unis (comme en matière d'énergie, de défense et de sécurité économique).

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Règlement d'application Règlement (UE) n° 654/2014<br><br>2021 Révision (UE) 2021/167 | Le règlement d'application permet à l'UE de faire valoir ses droits dans la mise en œuvre et l'application des règles commerciales internationales dans des circonstances spécifiques. Il confère à l'UE le pouvoir de suspendre ou de révoquer des concessions ou des engagements établis dans des accords commerciaux internationaux, sous réserve de conditions définies, afin de sauvegarder ses commerciaux. | 1. **Règlement des différends auprès de l'OMC** - Lorsque l'UE est autorisée à suspendre des concessions ou des obligations dans le cadre d'accords multilatéraux et plurilatéraux couverts par le mémorandum d'accord de l'OMC, à la suite du règlement d'un différend à l'OMC ;<br><br>2. **Autres résolutions de différends commerciaux** - Lorsque l'UE a le droit de suspendre des concessions ou des obligations dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, bilatéraux ou autres accords commerciaux internationaux après l'adjudication d'un différend ;<br><br>3. **Ajustements des mesures de sauvegarde** - Lorsque la mesure de sauvegarde d'un pays tiers permet à l'UE de bénéficier de concessions de rééquilibrage en vertu des règles de l'OMC | Les premier et deuxième scénarios nécessitent une décision finale d'un mécanisme de règlement des différends dans le cadre du mémorandum d'accord de l'OMC ou d'un autre accord commercial international, sans tenir compte des blocages potentiels de ces mécanismes. L'UE peut adopter des mesures au titre de l'article 5, conformément aux conditions énoncées à l'article 4 (exercice des droits de l'Union), par le biais d'un acte d'exécution selon la procédure de comitologie. Cette procédure requiert un vote à la majorité qualifiée du comité compétent et prend généralement un minimum de 60 jours, à moins qu'une formation du Conseil ne publie une déclaration d'unanimité d'une formation du Conseil. | 1. **Les mesures tarifaires :** suspension des concessions tarifaires et imposition de nouveaux droits de douane ou plus élevés, y compris des droits égaux ou supérieurs au niveau de la nation la plus favorisée.<br><br>2. **Limites à l'importation et à l'exportation :** introduction ou augmentation de quotas, de licences ou d'autres restrictions sur les marchandises.<br><br>3. **Restrictions de l'accès aux marchés publics :** limitation de l'accès des fournisseurs du pays tiers concerné par :<br>a. En les excluant des marchés publics si leurs biens/services dépassent 50 % de la valeur d'un contrat.<br>b. Imposition de pénalités de prix obligatoires sur leurs offres.<br><br>4. **Commerce des services :** suspension des obligations et imposition de restrictions au commerce des services.<br><br>5. **Les droits de propriété intellectuelle :** suspension des obligations liées aux droits de propriété intellectuelle accordés par les institutions de l'UE | Très probable<br>Option la plus rapide<br>Il pourrait être utilisé dans le cas de droits de douane imposés par les Etats-Unis au titre de l'article 232 et de droits de douane réciproques.<br><br>À titre d'exemple, l'UE a utilisé ce règlement en 2018 pour répondre à la section 232 des droits de douane américains sur l'acier et l'aluminium, en introduisant des droits de douane de rééquilibrage sur les exportations américaines vers l'UE.Ces mesures seront rétablies automatiquement après le 31 mars, après avoir été suspendues sous l'administration Biden. Elles pourraient être rétablies avant la date limite par le biais d'une simple procédure de comitologie. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | (article 8 de l'accord de l'OMC sur les sauvegardes) ou des dispositions relatives aux sauvegardes incluses dans d'autres accords commerciaux.<br><br>**4. Modifications des concessions du GATT** - Lorsqu'un membre de l'OMC modifie les concessions au titre de l'article XXVIII du GATT sans convenir d'ajustements compensatoires.<br><br>**5. Différends commerciaux non résolus** - Lorsque le refus d'un partenaire de coopérer empêche une décision finale contraignante à l'OMC ou dans le cadre d'accords commerciaux régionaux/bilatéraux (cette disposition a été introduite après la paralysie de l'organe d'appel de l'OMC en 2019). | | et valables dans l'ensemble de l'UE. Cela inclut la restriction de la protection ou de l'utilisation commerciale de ces droits pour les détenteurs de droits du pays tiers concerné.<br><br>Ces mesures doivent être proportionnées et ne doivent pas excéder le préjudice commercial subi par l'Union en raison des actions du pays tiers. | |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Instrument anti-coercition<br><br>(ACI)<br><br>(Règlement (UE) 2023/2675) | L'ACI sert de mécanisme de réponse lorsqu'un pays non membre de l'UE tente d'influencer les décisions politiques de l'Union ou de ses États membres en menaçant de prendre des mesures liées au commerce ou à l'investissement. Il a été conçu à l'origine comme un outil de lutte contre les menaces de mesures extraterritoriales et de tarifs douaniers des États-Unis visant les taxes européennes sur les services numériques. | **Coercition économique :** situation dans laquelle un pays tiers tente de faire pression sur l'Union ou un État membre pour qu'ils prennent une décision spécifique en imposant ou en menaçant de prendre des mesures liées au commerce ou à l'investissement. | La première étape de la procédure ACI consiste en un examen de la mesure du pays tiers, suivi de la détermination de toute coercition économique (par le Conseil au moyen d'un acte d'exécution voté à la majorité qualifiée) et d'une tentative d'engagement coopératif avec le pays tiers. Si la Commission conclut que l'engagement avec le pays tiers n'a pas abouti à la cessation de la mesure coercitive ou à une réparation, elle peut prendre des mesures en adoptant un acte d'exécution. Celui-ci confirmerait la nécessité d'une mesure de réponse de l'Union et impliquerait les États membres par le biais d'une procédure d'examen, également à la majorité qualifiée.<br>La Commission dispose de quatre mois pour évaluer toute mesure prise par un pays tiers, tandis que le Conseil dispose d'un délai de huit | 1. **Les droits de douane :** imposition ou augmentation des droits de douane, y compris en rétablissant ou augmentant les droits au-delà du niveau de la nation la plus favorisée, ou en ajoutant des charges supplémentaires sur les importations/exportations de marchandises, en violant potentiellement les obligations tarifaires internationales.<br><br>2. **Restrictions commerciales :** introduction ou augmentation des restrictions à l'importation et à l'exportation, y compris les quotas, les licences ou les limitations de paiement, ce qui peut constituer une violation des obligations commerciales internationales.<br><br>3. **Restrictions au transit/au commerce intérieur :** imposition de restrictions commerciales sur les marchandises en transit ou de mesures internes sur les marchandises, qui pourraient violer les obligations internationales.<br><br>4. **Marchés publics :** mesures excluant des biens, des services ou des fournisseurs des marchés publics ou ajustant les résultats des appels d'offres en fonction des biens/ services provenant du pays tiers, ce qui pourrait constituer une violation des obligations internationales en matière de marchés publics. | Très probable<br><br>Les mesures de rétorsion peuvent être introduites relativement rapidement pour les affaires relevant de l'article 301, et potentiellement des tarifs réciproques qui ciblent des barrières non-tarifaires. Il serait facile d'établir le bien-fondé de la coercition par exemple en cas d'attaque contre les réglementations de l'UE, la TVA, etc.) |

à dix semaines pour statuer sur une proposition de détermination positive de la Commission. La Commission examine alors les mesures de réponse de l'Union dans un délai de six mois. Ces délais sont censés être flexibles pour tenir compte des sensibilités. Des mesures de rétorsion peuvent être prises dans un délai de deux à trois mois si nécessaire.

5. **Le commerce des services :** Imposition de mesures affectant le commerce des services qui pourraient violer les obligations internationales liées au commerce des services.

6. **Investissements directs étrangers :** imposition de restrictions aux investissements directs étrangers dans l'Union, ce qui pourrait constituer une violation des obligations internationales.

7. **Droits de propriété intellectuelle :** Imposition de restrictions à la protection ou à l'exploitation des droits de propriété intellectuelle pour les ressortissants du pays tiers, ce qui peut constituer une violation des obligations internationales en matière de propriété intellectuelle.

8. **Services financiers :** Imposition de restrictions sur les banques, les assurances, l'accès aux marchés financiers, etc., ce qui pourrait constituer une violation des obligations internationales en matière de services financiers.

9. **Produits chimiques :** introduction ou renforcement de restrictions à la mise sur le marché de l'Union de certains produits liés aux substances chimiques, en violation potentielle d'obligations internationales.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | **10. Mesures sanitaires et phytosanitaires :** introduction ou augmentation de restrictions à la mise sur le marché de marchandises liées à des réglementations en matière de santé et de sécurité, en violation potentielle d'obligations internationales.<br><br>Liste complète à l'annexe I | |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Règlement sur les subventions étrangères<br><br>(FSR)<br><br>Règlement (UE) 2022/2560 | Le FSR permet à la Commission de s'attaquer aux distorsions créées par les subventions étrangères, en veillant à ce que l'UE maintienne des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises au sein du Marché unique, tout en restant ouverte au commerce et à l'investissement. | **Distorsions de concurrence** sur le marché intérieur de l'UE provoquées par des subventions non communautaires. | La FSR comprend trois procédures :<br><br>1. Procédure de notification pour l'**examen des opérations de concentration**.<br><br>2. Procédure de notification pour l'**examen des offres** dans le cadre des procédures de passation de marchés publics.<br><br>3. Procédure *ex officio* pour examiner **toutes les autres situations qui faussent le marché intérieur**.<br><br>Pour les deux procédures de notification, lorsque les seuils applicables sont dépassés, les parties doivent divulguer toute subvention reçue de la part d'autorités publiques non européennes avant de finaliser une concentration ou que soit attribué un marché public. Si, au cours d'une enquête approfondie, la Commission détermine qu'une subvention étrangère existe et provoque une distorsion, elle mettra en balance les effets négatifs de la subvention et ses effets positifs afin de décider des mesures correctives appropriées ou d'accepter des engagements de la part de l'entreprise concernée. L'ensemble du processus peut durer plusieurs mois. | Le règlement décrit une série de mesures correctives et d'engagements potentiels, offrant des remèdes structurels et non structurels. Il peut s'agir de mesures telles que la cession d'actifs ou l'octroi d'un accès aux infrastructures. Si les parties impliquées dans une transaction notifiée ne proposent pas de solutions efficaces pour éliminer la distorsion, la Commission a le pouvoir de bloquer la concentration ou d'empêcher le soumissionnaire subventionné d'obtenir le marché public. | Probable<br><br>Procédure longue |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Instrument international relatif aux marchés publics<br><br>(IPI)<br><br>Règlement (UE) 2022/1031 | L'IPI permet à la Commission d'appliquer des mesures qui limitent la participation des entreprises de pays non membres de l'UE aux appels d'offres publics de l'UE, en veillant à ce que ces mesures soient proportionnées et minimisent les effets négatifs sur l'UE.<br>L'IPI se concentre principalement sur les soumissionnaires d'un pays tiers spécifique, plutôt que sur les biens originaires de l'extérieur de l'UE. | Politiques ou pratiques restrictives en matière de marchés publics qui empêchent les entreprises de l'UE d'accéder aux marchés hors UE.<br><br>Les politiques « Buy American » peuvent entrer dans ce champ d'application. | L'enquête de l'IPI peut durer jusqu'à neuf mois, avec une prolongation possible de cinq mois.<br>Elle peut être initiée par la Commission ou en réponse à une plainte d'un État membre de l'UE ou d'une partie intéressée.<br>Un avis est publié au Journal officiel de l'Union européenne, invitant les parties prenantes et le pays tiers concerné à apporter leur contribution. L'enquête peut être suspendue si le pays tiers prend des mesures correctives ou s'engage à mettre fin à la pratique dans un délai de six mois. L'enquête se termine par un rapport décrivant les conclusions et les prochaines étapes.<br>Si les mesures ne sont pas maintenues ou ne restreignent pas de manière significative l'accès au marché, l'affaire est close.<br>Dans le cas contraire, la Commission peut adopter une mesure IPI par un acte d'exécution si elle sert les intérêts de l'UE. | Si une enquête confirme l'existence de mesures ou de pratiques faussant la concurrence, la Commission peut adopter une mesure IPI par le biais d'un acte d'exécution, à condition qu'elle soit conforme aux intérêts généraux de l'UE et à ceux des entreprises de l'UE. Ces mesures restreignent l'accès des entreprises, des biens ou des services de pays non membres de l'UE aux marchés publics et aux marchés de concession de l'UE.<br>Les mesures IPI peuvent durer cinq ans, avec la possibilité d'une prolongation de cinq ans.<br>Elles peuvent prendre la forme d'ajustements de score pour les offres des entreprises non européennes ou d'une exclusion totale des appels d'offres. Ces mesures s'appliquent à toutes les procédures de marchés publics d'un montant supérieur à 15 millions d'euros pour les travaux et les concessions et à 5 millions d'euros pour les biens et les services, y compris les accords-cadres et les systèmes d'acquisition dynamique ( ). Lorsqu'une mesure IPI est appliquée, les soumissionnaires retenus sont également soumis à des restrictions en matière de sous-traitance avec des entités du pays tiers concerné. | Probable<br><br>Mais action limitée tant que l'État fédéral américain et 37 États font partie de l'AMP de l'OMC.<br><br>Procédure longue<br>Il pourrait être utilisé pour contrer le renforcement du « Buy American ». |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Contrôle des IDE<br><br>(règlement (UE) 2019/452) | Ce règlement de 2019 établit un cadre pour le filtrage des IDE dans l'UE en provenance de pays tiers, afin de renforcer la capacité de l'Union à identifier, évaluer et traiter les risques potentiels que certains IDE peuvent poser pour la sécurité ou l'ordre public de l'UE ou de ses États membres. Le règlement fait actuellement l'objet d'une révision afin d'élargir son champ d'application et d'exiger de tous les États membres qu'ils adoptent un tel mécanisme. | Risque pour la sécurité ou l'ordre public | Le règlement établit un mécanisme de coopération entre les États membres de l'UE et la Commission afin d'identifier, d'évaluer et, si nécessaire, de restreindre les IDE susceptibles de menacer la sécurité ou de compromettre des projets stratégiques de l'UE. Après un examen national, les États membres peuvent échanger des informations et faire part de leurs préoccupations concernant les risques transfrontaliers. À la suite d'une notification, les autres États membres peuvent demander des précisions et apporter leur contribution, tandis que la Commission peut émettre un avis. En fin de compte, la décision d'approuver, de conditionner ou d'interdire un IDEt revient à l'État membre où l'investissement a lieu, bien qu'il doive tenir compte des commentaires reçus. | L'État membre peut décider d'approuver, de conditionner ou d'interdire un investissement. | Moins probable<br><br>Longue période<br><br>Il est peu probable que les États membres de l'UE ciblent spécifiquement les investissements américains en guise de représailles, afin de ne pas effrayer les investisseurs américains, puisque les États-Unis sont l'une des principales sources d'IDE dans l'UE, et de ne pas contrarier Trump. |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Plaintes à l'OMC | Le mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC établit un cadre juridique permettant aux membres de l'OMC de résoudre les différends commerciaux liés à la mise en œuvre des accords de l'OMC. | Violation des règles commerciales | Les différends sont idéalement réglés par la négociation. En cas d'échec, un groupe spécial peut être mis en place pour établir un rapport, qui peut faire l'objet d'un appel auprès de l'organe d'appel de l'OMC. Si l'affaire fait l'objet d'un recours en annulation, l'UE peut invoquer le règlement d'application. La procédure est longue mais peut être poursuivie conjointement avec d'autres pays. | Si l'autre partie n'applique pas la décision du panel, elle doit convenir d'une compensation mutuellement acceptable ou le plaignant peut imposer des sanctions commerciales, telles que la suspension de concessions ou d'autres obligations dans le cadre des accords concernés. | Très probable<br><br>Délai très long<br><br>Il peut s'agir du seul outil possible pour s'attaquer aux tarifs dont l'objectif est de générer des revenus, étant donné qu'une solution négociée peut être plus difficile à obtenir que pour d'autres cas.<br><br>Par exemple, une procédure de l'OMC, commencée en 2004, a permis à l'UE et aux États-Unis d'imposer des droits de douane de rétorsion pour contrer les subventions illégales accordées à Airbus et à Boeing. Les droits de douane sont désormais suspendus jusqu'en 2026. L'UE peut les rétablir très rapidement par le biais d'une procédure de comitologie avant l'échéance fixée. |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Antidumping | Les mesures antidumping s'attaquent aux pratiques de dumping, qui se produisent lorsque les fabricants de pays tiers vendent leurs produits dans l'UE à des prix inférieurs à ceux du marché d'origine ou du coût de production. | **Dumping.** Une entreprise non européenne est considérée comme pratiquant le «dumping» si elle exporte un produit vers l'UE à un prix inférieur à sa valeur normale. Celle-ci est soit le prix auquel le produit est vendu sur le marché d'origine de l'entreprise, soit son coût de production. | La Commission européenne est chargée d'enquêter sur les allégations de dumping et de mettre en œuvre des mesures. Une enquête est ouverte s'il existe suffisamment de preuves pour suggérer que les importations sont vendues dans l'UE à des prix de dumping et nuisent à l'industrie européenne. L'enquête de la Commission doit être achevée dans un délai de 14 mois. | Lorsque l'enquête de la Commission le justifie, des mesures antidumping peuvent être appliquées sur les importations de certains produits. Ces mesures prennent généralement la forme d'un droit *ad valorem*, mais d'autres options, telles qu'un droit fixe ou un prix minimum à l'importation, peuvent également être appliquées dans certains cas. Ces mesures restent généralement en vigueur pendant cinq ans et peuvent faire l'objet d'un réexamen. | Moins probable |
| Droits compensateurs | Ils compensent l'impact d'une subvention injuste d'un partenaire commercial, en aidant le produit importé à devenir plus compétitif sur le marché par rapport à d'autres produits. | Subventions injustes | Si la plainte fournit des preuves de l'existence d'une subvention et d'un préjudice, la Commission est tenue d'ouvrir une enquête antisubventions. | Les mesures compensatoires peuvent faire appel à différents outils, mais elles comprennent généralement des droits de douanes plus élevés. Ces mesures peuvent consister en un droit *ad valorem* supplémentaire ou en un droit spécifique. Elles peuvent également consister en un prix minimum à l'importation ou en un « engagement de prix », par lequel l'exportateur accepte de vendre le produit à un prix supérieur à un prix minimum déterminé. | Probable |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Sauvegardes | Les sauvegardes sont conçues pour protéger les industries de l'UE contre une augmentation soudaine, inattendue et brutale des importations. Elles ont pour but d'apporter un soulagement temporaire à l'industrie européenne, pour lui laisser le temps de s'adapter et de se restructurer. Contrairement aux mesures antidumping et antisubventions, les mesures de sauvegardes n'évaluent pas l'équité des échanges, ce qui signifie que les critères d'application sont plus stricts. | **Augmentation imprévue, forte et soudaine des importations**, qui peuvent également être liées au nombre accru de mesures de défense commerciale et d'autres mesures de restriction des échanges imposées par d'autres pays tiers. | Une enquête de sauvegarde dure généralement 9 mois, bien qu'elle puisse être étendue à 11 mois dans des cas exceptionnels. Si l'enquête conclut que les importations ont atteint un niveau qui cause ou menace de causer un préjudice important aux producteurs de l'UE, la Commission propose des mesures appropriées.<br>Le Conseil examine la proposition dans le cadre de la procédure d'examen, qui implique un vote à la majorité qualifiée. | Les mesures de sauvegarde peuvent inclure une augmentation des droits de douane ou des contingents (tels que les contingents tarifaires), généralement fixés à un niveau égal ou supérieur à la moyenne des importations des trois dernières années.<br>Des mesures provisoires (jusqu'à 200 jours) peuvent être imposées dans en cas d'urgence s'il y a des preuves évidentes de préjudice ou un préjudice imminent.<br>Les mesures peuvent durer jusqu'à 4 ans, y compris les mesures provisoires, mais ne peuvent être prolongées que pour une durée maximale en tout de 8 ans.<br>Ces mesures s'appliquent de la même manière à tous les pays tiers. | Probable<br><br>L'UE réexamine actuellement les mesures de sauvegarde qu'elle a introduites en 2018 pour faire face aux droits de douane américains sur l'acier. Toute décision résultant de ce réexamen sera applicable à partir du 1er avril. Les sauvegardes actuelles sur l'acier sont en place jusqu'en 2026, mais l'UE ne peut pas les prolonger une nouvelle fois en raison des règles de l'OMC. |

| Outil | Vue d'ensemble | Justification | Procédure | Mesures autorisées | Probabilité |
|---|---|---|---|---|---|
| Sanctions | Les sanctions de l'UE, qui s'inscrivent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, visent à faire respecter le droit international, à prévenir les crises, à soutenir la résolution des conflits, à combattre le terrorisme et à lutter contre la prolifération des armes. | Les défis liés à l'évolution du contexte international qui vont à l'encontre des objectifs et des valeurs de l'UE, de ses intérêts fondamentaux et de sa sécurité. | Les décisions relatives aux sanctions sont prises par le Conseil à l'unanimité. | La plupart des sanctions de l'UE se concentrent sur les individus et les entités, avec des gels d'avoirs, l'interdiction de voyager et des restrictions sur l'accès à des ressources financières ou économiques pour les personnes qui figurent sur la liste. Toutefois, comme on l'a vu avec les sanctions contre la Russie, les mesures peuvent avoir une portée bien plus large. | Peu probable<br><br>Option nucléaire |
| Statut de blocage | La loi de blocage de l'UE protège les entreprises et les particuliers de l'UE contre l'application extraterritoriale de lois étrangères, ce que l'UE considère comme une violation du droit international. Introduite en 1996, pour répondre aux sanctions américaines contre Cuba, l'Iran et la Libye, elle s'applique actuellement aux mesures extraterritoriales américaines qui s'appliquent à Cuba et à l'Iran. La loi de blocage annule l'impact juridique des lois étrangères au sein de l'UE, permet aux opérateurs de l'UE de demander une indemnisation pour les dommages subis et interdit aux entreprises de se conformées à ces lois extraterritoriales étrangères. En 2021, l'UE a entamé un processus visant à modifier le règlement afin d'y inclure des mécanismes de dissuasion supplémentaires et d'améliorer le processus. | Application extraterritoriale des lois des pays tiers. | La Commission peut modifier la liste des sanctions extraterritoriales figurant à l'annexe de la loi sur le blocage au moyen d'actes délégués. | Les opérateurs de l'UE peuvent demander une indemnisation pour tout dommage, y compris les frais de justice, résultant de l'application des lois énumérées dans l'annexe ou d'actions connexes. Ils peuvent également demander l'autorisation de se conformer à ces lois si leur non-respect risque de nuire considérablement à leurs intérêts ou à ceux de l'UE. | Moins probable |

| | | |
|---|---|---|
| Autres outils | • Enquêtes et sanctions liées à l'application de la loi sur les services numériques (DSA) et de la loi sur les marchés numériques (DMA)<br>• Pénalités pour non-respect des taxes sur les services numériques mises en œuvre par sept États membres.<br>• Restriction des flux de données transfrontaliers (avec par exemple, des exigences de localisation des données, ou la non-reconnaissance de l'équivalence avec les États-Unis dans le cadre du bouclier de protection de la vie privée)<br>• Restriction de l'accès aux marchés publics (via par exemple, une préférence européenne)<br>• Restriction de l'accès au marché des services de l'UE (financiers, numériques, voyages/tourisme…)<br>• Restrictions par le biais de la politique de concurrence<br>• Obstacles liés aux exigences de l'UE en matière de produits<br>• Autres outils au niveau des États membres (restrictions fondées sur l'ordre public et les préoccupations en matière de sécurité) | Dans l'ensemble probable |

Managing Editor: Sylvie Matelly • The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned • The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher • The Jacques Delors Institute cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document • Original version • Edited by Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Jacques Delors Institute

**Notre Europe - Institut Jacques Delors**
Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

Institut Jacques Delors
Thinking Europe Penser l'Europe Europa denken
Notre Europe

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101194174 — IJD 2025.