

Joint statement

Octobre 2026

Politique économique de l'Europe envers la Chine : une stratégie ciblée pour rééquilibrer l'interdépendance

**Xavier Jaravel, Sébastien Jean and Isabelle Méjean, CAE,
Gabriel Felbermayr, Monika Schnitzer, Achim Truger and Martin Werding, SVR**

La montée des tensions géopolitiques et l'affaiblissement du système de commerce international fondé sur des règles transforment radicalement le contexte et les enjeux de la politique commerciale de l'UE. Au-delà de l'attention habituelle portée aux gains de l'ouverture, la sécurité économique doit elle aussi faire l'objet d'une réflexion urgente. Cela vaut tout particulièrement pour la Chine, que ses choix politiques ont propulsée en position de domination commerciale dans un nombre toujours croissant de secteurs stratégiques. Cela ne constitue pas seulement une menace pour des pans de l'industrie manufacturière européenne ; cela crée aussi des dépendances stratégiques susceptibles d'être exploitées à des fins coercitives, comme l'ont illustré les récentes restrictions chinoises à l'exportation.

L'UE doit donc recalibrer sa stratégie économique afin de préserver les gains tirés du commerce tout en renforçant sa résilience et en consolidant ses propres forces économiques et industrielles. L'objectif est de rééquilibrer l'interdépendance de façon à limiter la vulnérabilité aux perturbations tout en incitant les partenaires à ne pas s'en servir comme moyen de pression. Cela suppose de diversifier les approvisionnements critiques, de préserver les capacités de production dont la perte accentuerait la dépendance, et d'investir dans des capacités renforçant l'aptitude de l'UE à dissuader la coercition et, le cas échéant, à y faire face. Les bénéfices correspondants doivent être comparés, au cas par cas, aux coûts qu'ils peuvent faire peser sur les consommateurs.

Des droits de douane généralisés constituent une réponse coûteuse et mal ciblée, qu'il est préférable d'éviter. Sur le plan défensif, la diversification doit être poursuivie par le biais d'accords commerciaux, de critères de résilience dans les marchés publics et dans les aides publiques, ainsi que par des incitations, voire éventuellement des obligations, imposées aux entreprises, comme le prévoit le règlement européen sur les matières premières critiques (Critical Raw Materials Act). Les instruments de défense commerciale doivent venir compléter cet effort de diversification. Outre un recours amélioré aux mesures antidumping et compensatoires, dont la couverture devrait être étendue aux produits similaires subissant les mêmes distorsions, des mesures de sauvegarde devraient être envisagées lorsqu'une poussée des importations menace une industrie européenne. Sur le plan offensif, les mesures doivent d'abord viser à améliorer les conditions d'investissement, de création d'entreprises et d'innovation. Elles doivent inclure un rôle renforcé des marchés publics dans le soutien à l'innovation. Lorsque la production domestique est nécessaire au développement de capacités critiques, des exigences ciblées de contenu local peuvent en outre se justifier.

Ces mesures s'inscrivent dans le temps long. La pression rapidement croissante de la concurrence chinoise appelle une réponse plus immédiate. Un recours plus rapide, plus efficace et mieux calibré aux instruments de défense commerciale existants doit constituer une priorité concrète. Pour ce faire, l'UE peut simplifier les procédures, consacrer davantage de ressources aux enquêtes et revoir ses propres règles ou interprétations qui retardent inutilement l'intervention ou en restreignent la portée.

Introduction

Depuis plus de trois décennies, la politique commerciale de l'UE a principalement cherché à maximiser les gains économiques qu'offre la mondialisation. L'intégration du marché européen et l'expansion du commerce multilatéral ont procuré des gains considérables aux citoyens européens¹. Les tensions géopolitiques ont toutefois révélé les limites d'une approche fondée uniquement sur ces gains. Le commerce crée également des dépendances stratégiques qui peuvent être exploitées à des fins géopolitiques. Lorsque ces dépendances sont asymétriques, elles confèrent à un partenaire commercial un levier sur l'autre. La structure des échanges bilatéraux doit donc être prise en compte dans les choix de politique économique, au-delà des gains économiques globaux que ceux-ci procurent.

Tenir compte de ces dépendances exige que l'UE complète son approche traditionnelle, centrée sur l'accès aux marchés, par des politiques permettant de se prémunir contre le risque géopolitique. Certains gouvernements peuvent recourir à des subventions ou à une sous-évaluation monétaire pour développer la production domestique dans des secteurs critiques, capter des gains de productivité et établir des dépendances asymétriques. Ces interventions peuvent ainsi créer à la fois des avantages économiques et un levier géopolitique. Pour dissuader l'usage de ce levier, l'UE doit préserver et renforcer ses propres positions de force économiques, tout en réduisant sa vulnérabilité à l'exploitation de dépendances par des puissances étrangères.

La coopération avec les partenaires commerciaux doit occuper une place centrale dans cette stratégie. Bien que le monde se fragmente de plus en plus en blocs politiques, de nombreux pays demeurent disposés à renoncer à l'exploitation opportuniste de dépendances asymétriques. Bâtir des coalitions avec ces partenaires permet à l'UE de répondre aux préoccupations de sécurité économique tout en préservant les gains tirés du commerce.

La diplomatie commerciale de l'UE doit reposer sur des principes généraux, mais leur application doit tenir compte des asymétries propres à ses relations avec ses

principaux partenaires commerciaux. La Chine mérite une attention particulière, en raison de son rôle central dans le commerce mondial, et parce que son système politique et économique confère à la planification stratégique gouvernementale et à l'intervention de l'État un rôle plus prononcé que pour d'autres grands partenaires commerciaux. Le lien entre politique économique et dépendances stratégiques revêt donc une importance particulière dans les relations commerciales de l'UE avec la Chine.

Cette note examine l'environnement économique et géoéconomique auquel l'UE est confrontée, en portant une attention particulière à la Chine. Elle aborde ensuite des propositions de politique économique relatives aux instruments de défense commerciale et à certaines dispositions du règlement sur l'accélération industrielle de l'UE ([Industrial Accelerator Act](#)).

Situation économique et géoéconomique actuelle

Déséquilibres macroéconomiques et commerciaux

Le déficit commercial bilatéral de l'UE avec la Chine s'est considérablement creusé ces dernières années. Il a atteint 382 milliards d'euros entre juin 2025 et mai 2026, soit environ 2 % du PIB de l'UE, contre 164 milliards d'euros, ou 1 % du PIB, en 2019. Ces chiffres attirent une attention considérable, mais leur interprétation économique appelle à la prudence. Les balances commerciales bilatérales ont une interprétation ambiguë en théorie économique, en particulier lorsque la production s'organise au sein de chaînes de valeur mondiales². Par ailleurs, l'UE continue d'enregistrer un excédent commercial agrégé, qui s'établissait à 122 milliards d'euros en 2025, contre 225 milliards d'euros en 2015. Hors Irlande, toutefois, cet excédent tombe à seulement 5 milliards d'euros en 2025, soit environ 0,03 % du PIB, contre 1,7 % en 2015³.

Plusieurs facteurs ont influé sur l'évolution de la production industrielle et le commerce de l'UE au cours de cette

¹ Pour des estimations quantitatives des bénéfices de l'intégration européenne, voir Felbermayr G., Gröschl J., Heiland I. (2022) : « [Complex Europe: Quantifying the Cost of Disintegration](#) », *Journal of International Economics*, n° 138, p. 103647 ; Mayer T., Vicard V., Zignago S. (2019) : « [The Cost of Non-Europe, Revisited](#) », *Economic Policy*, n° 34(98), p. 145-199 ; Campos N., Coricelli F., Moretti L. (2019) : « [Institutional Integration and Economic Growth in Europe](#) », *Journal of Monetary Economics*, n° 103, p. 88-104 ; Callendo L., Oromolla L. D., Parro F., Sforza A. (2021) : « [Goods and Factor Market Integration: A Quantitative Assessment of the EU Enlargement](#) », *Journal of Political Economy*, n° 129(12), p. 3491-3545. Les bénéfices d'une intégration commerciale plus large sont examinés dans une vaste littérature quantitative sur le commerce, dont Costinot A., Rodríguez-Clare A. (2014) : « [Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization](#) », *Handbook of International Economics*, vol. 4, p. 197-261.

² Sur la signification et l'interprétation des déséquilibres bilatéraux, voir Felbermayr G., Yotov Y. V. (2021) : « [From Theory to Policy with Gravititas: A Solution to the Mystery of the Excess Trade Balances](#) », *European Economic Review*, n° 139, p. 103875.

³ Les statistiques commerciales irlandaises sont exceptionnellement affectées par les activités mondiales des entreprises multinationales domiciliées dans le pays. En particulier, la fabrication sous contrat conduit à ce que des biens produits à l'étranger pour le compte d'entreprises résidentes en Irlande soient comptabilisés comme des exportations irlandaises, alors même qu'ils n'entrent jamais sur le territoire irlandais.

période, notamment la crise énergétique consécutive à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Pourtant, le creusement du déficit avec la Chine reflète également une évolution plus large : l'excédent commercial de la Chine avec le reste du monde, important et croissant. Tous produits confondus, cet excédent a atteint 1 188 milliards de dollars en 2025, soit 6,09 % du PIB du pays, contre 2,90 % en 2019. Pour les seuls produits manufacturés, il a dépassé 2 000 milliards de dollars en 2025, soit l'équivalent d'environ 15 % des importations de produits manufacturés du reste du monde. Cette part est sans précédent, du moins depuis l'immédiat après-guerre. L'ampleur de ce déséquilibre le rend significatif pour des partenaires commerciaux bien au-delà de l'UE.

L'excédent croissant de la Chine reflète à la fois les conditions macroéconomiques du pays et ses politiques industrielles. Son taux d'épargne élevé constitue une caractéristique de longue date de son économie, avec d'importants déterminants sociaux et culturels. Néanmoins, la mesure dans laquelle l'épargne se traduit en excédent extérieur dépend également des politiques régissant l'investissement domestique, les flux de capitaux et le taux de change. La dépréciation réelle effective de 14 % du yuan depuis mars 2022 soulève des questions quant au rôle de la politique monétaire dans le maintien de cet excédent⁴.

La Chine apporte également un soutien considérable à ses industries. Les estimations situent son équivalent budgétaire entre 2 % et 4 % du PIB en 2023. On estime que sur la période 2005-2024, les entreprises basées en Chine auraient reçu, en moyenne, un soutien public trois à huit fois supérieur à celui des entreprises des pays de l'OCDE. Ces politiques affectent les exportations nettes de la Chine ainsi que l'activité industrielle des pays partenaires⁵. À mesure que la composition sectorielle des exportations chinoises se rapproche de celle des exportations de l'UE, les pressions concurrentielles s'étendent aux secteurs industriels stratégiques européens, en particulier en Allemagne⁶.

Sécurité économique et dépendances stratégiques

Au-delà du contexte macroéconomique, la dépendance croissante de l'économie européenne à l'égard des produits chinois soulève des préoccupations en matière de

sécurité économique. Des événements récents ont montré comment de grands partenaires commerciaux, dont les États-Unis et la Chine, peuvent exploiter des vulnérabilités économiques pour exercer une pression sur les décideurs de l'UE. Nombre des partenaires commerciaux préférentiels de l'UE, dont le Royaume-Uni, le Canada et le Japon, sont confrontés à des défis similaires. La politique industrielle, les contrôles à l'exportation, les restrictions à l'investissement, les politiques de taux de change et d'autres instruments de politique économique sont utilisés pour construire ou exercer un levier et assurer des avantages politiques ou économiques. Le potentiel d'une telle pression dépend de la position qu'occupent ces économies dans les réseaux de production mondiaux, ainsi que de leur taille.

La Chine a accumulé des positions dominantes dans un nombre croissant de secteurs, notamment le raffinage des terres rares, les matériaux pour batteries, certains ingrédients pharmaceutiques et plusieurs technologies liées aux énergies propres⁷. Dans nombre de ces activités, la production est géographiquement concentrée et il est difficile de développer à court terme des capacités de production chez d'autres fournisseurs. Cela limite la capacité des partenaires commerciaux à s'adapter lorsque l'accès aux approvisionnements chinois est restreint. Les restrictions récentes à l'exportation portant sur le gallium, le germanium, le graphite et les produits liés aux terres rares illustrent comment une domination commerciale peut se traduire en influence géopolitique.

Ces risques dépassent les schémas de spécialisation actuels, dans la mesure où la Chine pourrait acquérir de nouveaux moyens de pression économique au cours de la prochaine décennie. Une évaluation de l'exposition de l'Europe doit donc identifier à la fois les dépendances existantes et les secteurs dans lesquels de futures asymétries sont susceptibles d'émerger. Dans cette perspective, le soutien massif que la Chine apporte à ses industries, évoqué dans la section précédente, soulève des préoccupations non seulement quant aux pressions concurrentielles actuelles, mais aussi quant aux dépendances futures qu'il pourrait engendrer.

Les accords commerciaux, la diversification des chaînes d'approvisionnement, la politique industrielle et l'investissement dans les technologies clés offrent des moyens complémentaires de répondre à ces risques. Ces moyens

⁴ Source : BIS, 25 septembre 2026.

⁵ Pour l'estimation du soutien public aux entreprises chinoises, voir la base de données MAGIC de l'OCDE sur les subventions industrielles, publiée en 2026. Les conséquences pour l'excédent commercial de la Chine sont examinées dans Jean S. (2026) : « Global Imbalances, Industrial Policies, and the Challenge of Surging Chinese Trade Surpluses », in Rey H., Weder di Mauro B., Zettelmeyer J. (dir.), *Paris Report 4: The New Global Imbalances*, CEPR Press, p. 263-289.

⁶ Tordoir S., Setser B. (2026) : *China Shock 2.0: The Cost of Germany's Complacency*, Centre for European Reform, policy brief, 20 mai.

⁷ Pour une discussion détaillée de l'identification et des conséquences possibles des vulnérabilités commerciales, voir Vicard V., Wibaux P. (2023) : « EU Strategic Dependencies: A Long View », *CEPR Policy Brief*, n° 41, et Méjean I., Rousseaux P. (2024) : « Identifying European Trade Dependencies », in Pisani-Ferry J., Weder di Mauro B., Zettelmeyer J. (dir.), *Paris Report 2: Europe's Economic Security*, CEPR Press, p. 49-100.

agissent selon deux canaux distincts. Certains réduisent les coûts auxquels les pays de l'UE feraient face en cas de coercition économique, notamment en élargissant l'accès à des fournisseurs alternatifs. D'autres préservent ou renforcent les capacités dont dépendent les partenaires commerciaux, augmentant ainsi les coûts que ces partenaires eux-mêmes subiraient en cas de coercition. L'objectif est de reconfigurer l'interdépendance de manière qu'elle offre à la fois une assurance contre les perturbations et des incitations, pour les partenaires commerciaux, à s'abstenir de l'exploitation des dépendances. Cela permettrait à l'UE de préserver les gains tirés de son ouverture commerciale tout en renforçant sa résilience et sa capacité de dissuasion.

Recommandations de politique économique

Principes généraux

Des droits de douane généralisés sont une réponse coûteuse et mal ciblée aux préoccupations de sécurité économique. Ils taxent des biens de consommation qui procurent peu de moyens de pression stratégique, ainsi que des intrants pour lesquels une production diversifiée limite la marge de manœuvre pour la coercition. Dans ces cas, la hausse des prix à l'importation impose des coûts aux entreprises et aux consommateurs européens, pour un bénéfice limité en termes de résilience. Les résultats d'études empiriques sur la guerre commerciale menée par les États-Unis en 2018 illustrent ces coûts économiques : les droits de douane sur les produits chinois ont engendré des pertes de revenu net, même en prenant en compte les recettes douanières et les gains pour les producteurs protégés, pour des bénéfices limités en termes de pouvoir géopolitique⁸. La politique économique doit cibler les produits pour lesquels la dépendance à l'égard d'un partenaire commercial crée une vulnérabilité stratégique, plutôt que de considérer toutes les importations en provenance de ce partenaire comme une source de risque.

Le champ des produits couverts ne doit toutefois pas être défini de manière trop restrictive : une politique efficace doit tenir compte à la fois des vulnérabilités actuelles et de celles susceptibles d'émerger à mesure que les schémas commerciaux s'ajustent. En particulier, cibler un seul produit peut réorienter la demande vers des substituts proches qui échappent au champ d'application de

la politique, limitant ainsi son efficacité. Les droits compensateurs de l'UE sur les véhicules électriques à batterie en provenance de Chine ont probablement détourné une partie de la demande vers les hybrides rechargeables, qui demeurent hors du champ d'application de ces droits, bien qu'ils soient proposés par les mêmes producteurs. Cette substitution illustre comment un ciblage trop restreint peut compromettre l'efficacité des instruments de défense commerciale. Lorsque des producteurs fournissent des produits étroitement substituables, les enquêtes doivent examiner si les mêmes subventions bénéficient aux deux, de sorte que le champ des produits couverts reflète la portée des distorsions.

Le choix des instruments doit répondre à deux objectifs complémentaires. Les mesures défensives réduisent les coûts que les perturbations ou la coercition font peser sur l'UE, y compris en empêchant l'émergence de nouvelles dépendances. Les mesures offensives renforcent les capacités dont dépendent les partenaires commerciaux, augmentant ainsi les coûts que ces partenaires subiraient en cas de coercition. Les deux exigent de prêter attention aux schémas de spécialisation existants ainsi qu'aux dépendances que les politiques actuelles d'investissement et industrielles pourraient créer.

Dans le cadre de cette approche, l'UE peut combiner des mesures limitant l'exposition aux fournisseurs dominants avec un soutien à des sources alternatives de production. Les restrictions commerciales peuvent encourager la diversification en renchérissant les importations en provenance du fournisseur dominant. Les subventions, le soutien à l'investissement et les engagements d'achat de long terme peuvent, quant à eux, aider des fournisseurs alternatifs à devenir compétitifs. La combinaison appropriée dépend de l'origine de la dépendance et de la marge de manœuvre disponible pour développer des substituts.

Ces deux approches comportent des coûts économiques. Tant que le fournisseur dominant demeure également le fournisseur le moins coûteux, les droits de douane augmentent le prix payé par les acheteurs afin de les inciter à s'approvisionner ailleurs. Subventionner une production alternative reporte une partie de la charge sur les budgets publics, mais ce sont en définitive les ménages qui supportent l'essentiel des coûts, par le biais de prix à la consommation plus élevés, de revenus plus faibles, ou du financement du soutien public. Le critère pertinent pour l'action publique est donc de savoir si la réduction de la vulnérabilité justifie le coût engagé, et quelle combinaison d'instruments permet d'atteindre les objectifs au moindre coût.

⁸ Voir Fajgelbaum P. D., Goldberg P. K., Kennedy P. J., Khandelwal A. K. (2020) : « [The Return to Protectionism](#) », *The Quarterly Journal of Economics*, n° 135(1), p. 1-55, pour une analyse détaillée des conséquences économiques des droits de douane américains. Mayer T., Méjean I., Thoenig M. développent un cadre quantitatif permettant de comparer ces effets économiques aux bénéfices potentiels en termes de puissance géoéconomique (« [The Fragmentation Paradox: De-risking Trade and Global Safety](#) », 2025, CEPR DP 20564).

Mesures défensives

La diversification est essentielle pour réduire le risque de recours à la coercition. Parmi les 350 produits identifiés comme dépendants par Vicard et Wibaux à partir de la mesure statistique de la Commission européenne, environ la moitié sont principalement fournis par la Chine⁹. Lorsqu'il est peu probable que l'UE et ses partenaires stratégiques développent un avantage comparatif durable, la politique devrait privilégier l'accès à des fournisseurs répartis dans différentes régions, afin de limiter les perturbations qu'un seul pays pourrait provoquer.

Les accords commerciaux peuvent contribuer à cet objectif en améliorant l'accès aux fournisseurs existants et en encourageant l'investissement dans des capacités de production alternatives. Les dispositions relatives à l'énergie et aux matières premières figurant dans les accords modernisés avec le Chili et le Mexique, ainsi que les accords conclus avec l'Australie et le Mercosur, constituent des précédents utiles. Selon l'accord considéré, ces dispositions abaissent les barrières tarifaires et non tarifaires, restreignent les taxes à l'exportation et les monopoles, et rendent l'accès au marché plus prévisible pour les producteurs des pays partenaires. Elles améliorent également les conditions pour l'investissement de l'UE en accordant aux entreprises un droit d'établissement dans le cadre d'un traitement non discriminatoire. Prises ensemble, ces mesures rendent plus attractif le fait de desservir le marché de l'UE depuis les pays partenaires. La conclusion de nouveaux accords ainsi que la modernisation d'accords existants pourraient étendre cette approche à d'autres produits pour lesquels l'UE demeure dépendante d'un nombre restreint de fournisseurs¹⁰.

Les accords commerciaux sont toutefois peu susceptibles de suffire à eux seuls. Leur négociation et leur mise en œuvre peuvent s'étendre sur de nombreuses années. Par ailleurs, les évolutions des schémas commerciaux et d'investissement mettent du temps à se matérialiser. En outre, les fournisseurs alternatifs peuvent demeurer plus coûteux ou ne pas disposer des capacités nécessaires pour approvisionner le marché de l'UE à l'échelle

requis. Une intervention publique se justifie lorsque les entreprises ne tiennent pas pleinement compte des coûts économiques plus larges liés aux perturbations, et diversifient de ce fait moins qu'il ne serait socialement souhaitable¹¹. Les marchés publics peuvent combler cette lacune en intégrant des critères de résilience au-delà du prix, en particulier lorsque les entités publiques représentent une part importante de la demande. Leur rôle est donc naturellement circonscrit aux secteurs dans lesquels la demande publique représente une part substantielle de la demande, tels que les équipements de transport, l'éducation, le bâtiment et les infrastructures, ainsi que la défense. L'article 25 du règlement pour une industrie « zéro net » (Net-Zero Industry Act) prévoit déjà de telles exigences lorsque la concentration de l'offre dépasse des seuils spécifiés, sous réserve d'exceptions. L'accord provisoire conclu sur le règlement sur les médicaments essentiels (Critical Medicines Act) en mai 2026 inclut également des exigences de résilience pour les marchés publics.

Les achats publics ou le soutien public aux investissements privés pourraient également être conditionnés à des exigences de diversification¹². Rétrospectivement, le soutien au déploiement du solaire à la fin des années 2000 et au début des années 2010 aurait dû être conditionné à une diversification de l'approvisionnement en panneaux, dans la mesure où la demande subventionnée a fini par être satisfaite de manière écrasante par des producteurs chinois. Des exigences de diversification pourraient être envisagées pour le soutien aux véhicules électriques ou à l'investissement dans les énergies propres, lorsqu'un approvisionnement concentré soulève des préoccupations de sécurité économique. Le principe consiste à tenir compte des dépendances que le soutien public peut renforcer, tout en mettant en balance les bénéfices de la diversification et les coûts plus élevés liés aux marchés publics ou aux besoins de subvention accrus.

Les instruments de défense commerciale sont des compléments à la diversification lorsque des importations faisant l'objet de dumping ou de subventions portent préjudice aux producteurs de l'UE. Les mesures antidumping et les droits compensateurs offrent des recours lorsque

⁹ Vicard et Wibaux (2023), à partir de données de 2019.

¹⁰ Le Canada est un candidat naturel pour un renforcement de la coopération sur les matières premières critiques. Le CETA prévoit déjà un dialogue bilatéral sur les matières premières, tandis que la coopération UE-Canada s'est développée à travers un partenariat stratégique sur les matières premières. Rapprocher davantage ces deux cadres pourrait renforcer les incitations à l'investissement et à l'intégration des chaînes d'approvisionnement. La Corée du Sud offre une opportunité similaire dans le domaine de la production de batteries. L'accord de libre-échange UE-Corée existant pourrait être complété par des dispositions dédiées facilitant l'investissement et la coopération dans les chaînes d'approvisionnement de batteries, en s'appuyant sur le dialogue stratégique lancé en 2026.

¹¹ Pour une discussion plus approfondie de l'argument fondé sur la théorie du bien-être en faveur de l'intervention, voir Felbermayr G. (2026) : « The Economics of Diversification Tariffs », *Oxford Review of Economic Policy*.

¹² Comme pour les marchés publics, le soutien aux achats privés est concentré sur des segments de marché spécifiques dans lesquels le soutien public revêt une importance quantitative. Par exemple, les subventions à l'achat et les incitations fiscales ont représenté environ 20 % des dépenses mondiales consacrées aux voitures électriques en 2017, et environ 38 milliards de dollars US en 2024 (AIE, Global EV Outlook 2025). La mesure dans laquelle ce soutien génère une demande additionnelle, et la manière dont cette demande se répartit entre producteurs nationaux et étrangers, dépend de la conception des politiques, des schémas de substitution et de la part des achats qui aurait eu lieu même en l'absence de soutien (Allcott H., Kane R., Maydanchik M. S., Shapiro J. S., Tintelnot F. (2024, révisé 2026) : « The Effects of « Buy American »: Electric Vehicles and the Inflation Reduction Act », *NBER Working Paper*, n° 33032).

les conditions pertinentes relatives au dumping ou à la subvention, au préjudice et au lien de causalité sont établies. Dans la pratique, toutefois, ces instruments ne sont pas utilisés aussi efficacement qu'ils pourraient l'être. Les principales faiblesses résident dans une intervention tardive et une définition excessivement restrictive des produits couverts. Les enquêtes exigent du temps et des ressources, au risque que les mesures n'entrent en vigueur qu'après la disparition des capacités de production. À la suite des réformes de la dernière décennie, le cadre juridique permet déjà à la Commission européenne d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative et raccourcit la période d'enquête précédant l'imposition de droits provisoires. Le principal défi concerne donc la mise en œuvre. Un usage plus stratégique de ces instruments exige une surveillance plus précoce de l'évolution des importations, un dialogue plus étroit avec les industries concernées et une capacité d'enquête suffisante pour identifier les cas problématiques et établir les éléments de preuve nécessaires rapidement.

Le choix des produits concernés est tout aussi important. Les enquêtes ne doivent pas se concentrer sur un produit défini de manière trop restrictive lorsque des produits étroitement substituables peuvent bénéficier des mêmes pratiques. Les droits compensateurs sur les véhicules électriques à batterie en provenance de Chine illustrent ce risque. Ils couvrent les véhicules électriques à batterie mais excluent les hybrides rechargeables, alors même que les deux sont majoritairement fournis par les mêmes producteurs. Cela crée une incitation à déplacer les ventes vers des modèles échappant à la mesure, affaiblissant ainsi l'efficacité des droits compensateurs. Lorsque des éléments de preuve indiquent que les mêmes subventions bénéficient à des produits étroitement substituables, les enquêtes doivent les examiner conjointement, de sorte que le champ d'application de la mesure reflète la portée de la distorsion.

Les mesures de sauvegarde répondent à une situation différente : une augmentation significative des importations qui cause ou menace de causer un préjudice grave à une industrie de l'UE, sans qu'il soit nécessaire d'établir un constat de dumping ou de subvention. Leur recours ne dépend pas juridiquement du caractère concentré ou non de l'offre étrangère. La concentration de l'offre est en revanche pertinente pour déterminer si une mesure de sauvegarde contribue à la résilience. Dans cette perspective, la priorité doit être accordée aux cas dans lesquels la perte de la production de l'UE créerait une dépendance à l'égard d'un petit nombre de fournisseurs externes et éliminerait des capacités difficiles à reconstituer. Les mesures de sauvegarde peuvent contribuer à la résilience lorsque la perte de la production de l'UE augmenterait de

manière significative la dépendance à l'égard d'une offre étrangère concentrée.

Les mesures de sauvegarde doivent en principe s'appliquer indépendamment de l'origine, et peuvent donc affecter des partenaires commerciaux sur lesquels l'UE s'appuie pour diversifier. Cette contrainte invite à une conception attentive de ces mesures, non à l'inaction. Les contingents tarifaires fondés sur les importations historiques peuvent préserver les flux commerciaux établis, et les allocations par pays offrent une certaine flexibilité dans le cadre des règles de l'OMC. Les mesures de sauvegarde peuvent également couvrir un ensemble de produits plus large que les mesures antidumping ou les droits compensateurs, à condition que l'augmentation des importations et le préjudice qui en résulte soient établis pour l'ensemble des produits considérés.

Les mesures de sauvegarde n'offrent qu'un répit temporaire pour permettre l'ajustement plutôt qu'une protection permanente¹³. Leur contribution à la résilience dépend donc de la manière dont la période d'ajustement est utilisée. L'UE devrait envisager d'y recourir lorsqu'une augmentation significative des importations menace sérieusement la production européenne, et lorsque la perte de cette capacité accentuerait la dépendance extérieure. La question de savoir si des industries particulières remplissent les conditions légales requises doit être établie au cas par cas, par des enquêtes spécifiques. Cette exigence ne doit pas empêcher l'UE de surveiller systématiquement les hausses soudaines d'importations et d'ouvrir des enquêtes lorsque les éléments disponibles le justifient.

Mesures offensives

Réduire les vulnérabilités ne traite qu'un aspect de la sécurité économique. L'UE peut également dissuader la coercition en renforçant les capacités dont dépendent ses partenaires commerciaux, augmentant ainsi les coûts auxquels ceux-ci feraient face en cas de détérioration des relations économiques. Cette stratégie offensive complémentaire doit s'appuyer sur les atouts technologiques et industriels de l'Europe. La politique industrielle et la politique de l'innovation doivent soutenir les activités dans lesquelles l'UE peut devenir, ou rester, un fournisseur incontournable pour le reste du monde.

Il est difficile d'identifier les futurs avantages comparatifs. Aussi, les politiques qui améliorent les conditions d'investissement, de création d'entreprises et d'innovation demeurent absolument essentielles. L'agenda de compétitivité horizontale évoqué dans le rapport Draghi (2024) aiderait les entreprises à développer leurs atouts, sans

¹³ Leur durée initiale ne peut excéder quatre ans, avec des prolongations conditionnelles pouvant porter la durée totale à huit ans, et une libéralisation progressive pour les mesures dont l'application dépasse un an.

que les pouvoirs publics n'aient à identifier des secteurs prometteurs sur la base d'informations incomplètes. Un marché intérieur croissant et prospère renforcerait à lui seul le pouvoir de négociation de l'UE, en rendant l'accès au marché européen plus précieux pour ses partenaires commerciaux.

La proposition de règlement sur l'accélération industrielle de l'UE ([Industrial Accelerator Act](#)) introduit des exigences de contenu européen dans les marchés publics et les dispositifs de soutien public. Alors que les exigences de diversification évoquées ci-dessus visent à réduire l'exposition à une offre concentrée, les exigences de contenu européen visent à développer des capacités de production au sein de l'UE. Ces dernières devraient être évaluées à l'aune de leur capacité à générer des bénéfices économiques et stratégiques durables. Les exigences de contenu local peuvent favoriser l'implantation d'activités de production dans l'UE, mais à un coût substantiel pour les acheteurs. Les estimations relatives aux dispositions américaines existantes du type « Buy American » situent le coût par emploi additionnel au-delà de 100 000 dollars¹⁴. Dans les marchés publics de l'UE, la concurrence limitée constitue déjà une préoccupation. Des préférences non ciblées risquent d'augmenter les prix tout en ne contribuant que peu au développement de nouvelles capacités de production.

Une approche plus prometteuse consisterait à renforcer le rôle des marchés publics dans le soutien à l'innovation. En agissant comme premiers acheteurs de produits innovants, les entités publiques peuvent aider les entreprises à accroître leur production et à réaliser des économies d'échelle. Des exigences ciblées de contenu local pourraient y contribuer lorsque la production intérieure est nécessaire au développement des capacités recherchées. Elles pourraient être complétées par le règlement sur les subventions étrangères afin de traiter les distorsions dont elles sont à l'origine sur le marché intérieur¹⁵.

Les exigences de contenu local associées à des incitations à l'achat, telles que les subventions aux véhicules électriques, peuvent offrir une plus grande capacité à réorienter la demande vers la production européenne lorsque les importations représentent une part substantielle des achats¹⁶. Cela ne les rend pas moins coûteuses : restreindre l'éligibilité peut déplacer la demande vers des

produits plus coûteux et freiner l'augmentation des ventes totales pour un montant global de subvention donné. Leur justification devrait donc reposer sur les capacités de production qu'elles contribuent à développer, comparées au coût supplémentaire et aux implications pour d'autres objectifs, notamment l'adoption de technologies propres.

Ces mesures doivent préserver la coopération avec les partenaires qui contribuent à la sécurité économique de l'UE. Leur conception doit respecter les engagements de l'UE au titre de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics et des accords de libre-échange pertinents. Lorsque des exigences d'origine sont utilisées, le fait de permettre au contenu provenant de pays partenaires de compter pour l'éligibilité, comme le propose le règlement sur l'accélération industrielle de l'UE ([Industrial Accelerator Act](#)), permettrait d'élargir la base de fournisseurs et de contenir les coûts¹⁷. Les obligations en matière de marchés publics et les règles applicables aux subventions à l'achat doivent toutefois être évaluées séparément. Étendre l'éligibilité aux partenaires ne suffit pas, en soi, à lever l'ensemble des contraintes juridiques.

Conclusions



La réponse de l'UE à la domination industrielle croissante de la Chine doit cibler les dépendances qui créent un espace pour la coercition économique. L'objectif n'est pas de réduire les importations en provenance de Chine de manière généralisée, mais de limiter les vulnérabilités susceptibles d'être exploitées à des fins de pression politique. Cela exige de diversifier les approvisionnements critiques et d'investir dans des capacités renforçant l'aptitude de l'Europe à absorber la coercition et à la dissuader.

L'UE dispose déjà d'instruments pour poursuivre ces objectifs, notamment les accords commerciaux, les instruments de défense commerciale, les marchés publics et les subventions. Le défi consiste à traduire les cadres stratégiques existants en priorités opérationnelles claires. Pour chaque dépendance, l'UE doit déterminer si la résilience est mieux assurée par la préservation ou le développement d'une capacité européenne, par la diversification

¹⁴ Voir par exemple Bombardini M., Gonzalez-Lira A., Li B., Motta C. (2024) : « [The Increasing Cost of Buying American](#) », *NBER Working Paper*, n° 32953.

¹⁵ Le règlement de l'UE sur les subventions étrangères, en vigueur depuis mi-2023, permet à la Commission européenne d'enquêter et, si nécessaire, de bloquer des fusions, des offres dans le cadre de marchés publics, ou d'autres activités de marché menées par des entreprises ayant reçu des subventions publiques étrangères faussant la concurrence sur le marché unique de l'UE.

¹⁶ Malgouyres C., Mayer T., Nolden L. (2026) : « [The Trade-Off Between Decarbonization and Reshoring: Evidence from the French EV Environmental Score Reform](#) ».

¹⁷ L'article 8 de l'[Industrial Accelerator Act](#) dispose que : « En ce qui concerne les exigences d'origine de l'Union visées à l'article 11, le contenu originaire de pays tiers avec lesquels l'Union a conclu un accord établissant une zone de libre-échange ou une union douanière, ou qui sont parties à l'Accord sur les marchés publics, lorsque des obligations pertinentes de l'Union existent au titre de cet accord, est réputé être d'origine de l'Union. »

de l'approvisionnement étranger, ou par une combinaison des deux. Elle doit ensuite allouer ses ressources politiques et techniques en conséquence.

Ces instruments sont complémentaires. Les marchés publics et d'autres exigences de diversification peuvent créer une demande prévisible pour de nouvelles capacités de production. Le soutien public peut faciliter l'investissement nécessaire, tandis que les accords commerciaux peuvent améliorer l'accès à des fournisseurs alternatifs. Les instruments de défense commerciale servent un objectif plus immédiat. Ils peuvent empêcher qu'une concurrence à l'importation préjudiciable n'élimine des capacités productives avant que les politiques de diversification et d'investissement ne produisent leurs effets.

La distinction entre horizons temporels est donc centrale. Il est essentiel de bâtir des industries compétitives en Europe et de développer des relations commerciales plus solides avec des fournisseurs alternatifs, mais les effets de ces mesures mettent des années à se matérialiser. La politique de l'UE a jusqu'à présent placé davantage l'accent sur cet agenda de long terme que sur la réponse immédiate à la concurrence croissante en provenance de Chine. Lorsque les conditions légales pertinentes sont réunies, un recours plus rapide, plus systématique et correctement proportionné aux instruments de défense commerciale existants doit constituer une priorité. De telles mesures ne remplacent pas la stratégie de long terme. Elles préservent le temps et les capacités productives nécessaires à sa réussite.

Les principales contraintes qui limitent l'efficacité de la défense commerciale de l'UE ne découlent pas nécessairement des règles de l'OMC elles-mêmes. Elles reflètent également des conditions supplémentaires intégrées au

droit de l'UE, leur interprétation au sein de l'ordre juridique européen, ainsi que des procédures administratives et des désaccords politiques entre États membres. Cette précision est importante, car elle laisse une marge d'amélioration du cadre européen tout en respectant les engagements multilatéraux de l'UE. Les instruments existants ne sont pas inefficaces par construction, mais leur impact dépend de la manière dont ils sont mis en œuvre. L'UE peut simplifier les procédures, consacrer davantage de ressources aux enquêtes, et reconsidérer les règles ou interprétations qui retardent inutilement l'intervention ou en restreignent la portée. Une position commune entre les principaux États membres, notamment la France et l'Allemagne, pourrait contribuer à construire l'accord politique requis pour de tels changements. Améliorer la mise en œuvre des instruments existants devrait l'emporter sur la création de nouveaux dispositifs de soutien.

Toute stratégie de ce type doit arbitrer entre les bénéfices en matière de résilience et de dissuasion et les coûts finalement supportés par les ménages européens. Des restrictions généralisées sur les importations chinoises, ou des préférences non ciblées en faveur de la production européenne, imposeraient des coûts substantiels sans nécessairement améliorer notre sécurité économique. La coopération avec des pays partenaires peut contenir ces coûts en élargissant l'accès à des fournisseurs alternatifs et en développant les marchés pour les entreprises européennes. L'UE doit donc combiner une défense commerciale ciblée et réactive avec un investissement soutenu dans les capacités européennes et des partenariats plus approfondis avec des fournisseurs fiables. Cela permettrait de répondre aux menaces immédiates sans abandonner l'ouverture dont dépend la prospérité de l'Europe à long terme.¹⁸ ■

¹⁸ Les auteurs souhaitent remercier Coline Latgé, Angela Gales et Antoine Lopes, du CAE, et Tim Hermann et Benedikt Runschke.