



MAI
2025

Trump s'en va-t-en guerre commerciale

Quelles réponses pour l'Union européenne ?

Sébastien JEAN



Initiative
géoéconomie et
géofinance

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-1044-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2025

Couverture : © Tomas Ragina/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Sébastien Jean, « Trump s’en va-t-en guerre commerciale. Quelles réponses pour l’Union européenne ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, mai 2025.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Sébastien Jean est professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la chaire Jean-Baptiste Say d'économie industrielle. Il est également directeur associé à l'Ifri, où il coordonne l'initiative « Géoéconomie et géofinance ».

Résumé

L'annonce, le 2 avril 2025, de « droits de douane réciproques » par les États-Unis a ouvert une séquence de rupture brutale avec les pratiques de politique commerciale de ces dernières décennies, durant laquelle le comportement de l'administration américaine a été marqué par l'aveuglement dogmatique, l'amateurisme et l'affairisme. On peine à déceler une stratégie cohérente dans la succession rapide de mesures, suspensions et annonces d'accords, et ce sont d'abord les incohérences des positions américaines qui ont expliqué les volte-face successives. Le préjudice n'en est pas moins réel pour les partenaires. Pour l'Union européenne, elle appelle une réponse ferme mais mesurée, sans chercher de symétrie. Si la division est une menace, la lenteur inhérente aux procédures européennes pourrait être un atout dans ce contexte, alors que les États-Unis seront confrontés à leurs contradictions. Des mesures de représailles larges devront être considérées, y compris au-delà du seul commerce de biens, et l'hypothèse d'une première activation de l'instrument anti-coercition ne doit pas être écartée à ce stade, au contraire.

Abstract

The announcement, on April 2, 2025, of “reciprocal tariffs” by the United States has opened a sequence of profound break with decades of established trade policy practices, where the administration behaviour has been marked by dogmatic blindness, amateurism, and self-serving interests. Finding a coherent strategy behind the rapid succession of measures, suspensions, and purported agreements is challenging, and the successive policy reversals are best explained by the administration's own inconsistencies. The damage is nonetheless real for partners. For the European Union, it calls for firm but measured responses, without seeking symmetrical retaliation. While division is a threat, the inherent slowness of European procedures could be an asset in this context, as the United States will be confronted with its own contradictions. Broad retaliatory measures should be considered, beyond trade in goods, and the hypothesis of a first activation of the anti-coercion instrument should not be ruled out at this stage, on the contrary.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LE « TRIPLE A » DE L'ADMINISTRATION TRUMP : AVEUGLEMENT DOGMATIQUE, AMATEURISME, AFFAIRISME	6
QUELS OBJECTIFS, POUR QUELLES CONSÉQUENCES ?	9
QUELLE RÉPONSE EUROPÉENNE ?	13
CONCLUSION : FACE AU RISQUE DE CHAOS, CHERCHER LA COHÉRENCE	17
BIBLIOGRAPHIE	19

Introduction

Les annonces de Donald Trump du 2 avril 2025 concernant ce qu'il appelle les « droits de douane réciproques » ont ouvert une séquence de rupture historique, en menaçant de faire remonter le protectionnisme de la première économie mondiale à son niveau des années 1930, voire au-delà. Présentées comme un grand jour « de libération », accomplissant les promesses de campagne, elles ont été remarquablement erratiques aussi bien dans leur contenu que dans leur mise en œuvre, riche en rebondissements et dans les déclarations politiques qui les ont accompagnées. La séquence ainsi ouverte est loin d'être arrivée à son terme, et plusieurs des mesures importantes de guerre commerciale sont de fait en mode « pause », sans que leurs suites soient clairement définies. Dans un contexte avant tout marqué par l'incertitude – et souvent l'improvisation, manifestement (ce que l'on pourrait nommer le « brouillard de la guerre commerciale ») –, répondre à ces mesures unilatérales américaines est une tâche particulièrement délicate pour l'Union européenne (UE). Pour analyser ces enjeux, cette *Note* vise d'abord à tirer les enseignements de la séquence récente sur le fonctionnement de cette deuxième administration Trump. Même s'il est impossible à ce stade d'anticiper la suite, on peut cadrer les données du problème en évaluant les conséquences économiques des mesures telles qu'elles se dessinent actuellement, pour se demander quel serait le débouché préférable pour l'UE – et donc, quelle stratégie suivre. Reste, dans un second temps, à se demander quelle tactique adopter pour y parvenir, dans un environnement qui a déjà montré son instabilité.

Le « triple A » de l'administration Trump : aveuglement dogmatique, amateurisme, affairisme

La séquence qui s'est déroulée depuis ce fameux « Liberation Day » du 2 avril est proprement sidérante. D'abord, par l'ampleur des droits de douane annoncés, qui a nettement dépassé l'attente de la plupart des analystes, et visiblement des marchés. Puis, par les volte-face qui ont suivi, étalant au grand jour incohérences, contradictions et improvisations. Certains ont pu y voir une habile technique de négociation, typique du personnage Trump, commençant par une exigence maximale pour mieux obtenir ensuite des concessions plus limitées. Les principaux enseignements de cette séquence quant au fonctionnement de l'administration américaine sur les questions commerciales peuvent au contraire se résumer par un « triple A » : aveuglement dogmatique, amateurisme, affairisme.

L'aveuglement trouve sa source dans un constat simple : seul Trump décide, et il décide seul. Trois jours avant les annonces, dans une interview sur Fox News, Kevin Hassett, directeur du National Economic Council et à ce titre l'un des principaux conseillers économiques de Trump, avouait non sans candeur qu'il ne savait pas ce que Trump allait décider, mais que ce serait « certainement le bon choix¹ ». Quant à Peter Navarro, l'un des conseillers les plus influents sur les questions commerciales, il poussait l'acte de foi jusqu'à affirmer que « les droits de douane sont des réductions d'impôts », une sorte de vérité économique alternative, avant d'enjoindre quelques jours plus tard à ses compatriotes et aux marchés de tout simplement « faire confiance à Trump² ».

Pour Donald Trump, les décisions commerciales ne procèdent pas d'une analyse ni d'une réflexion collective. Il s'agit d'un instinct, voire d'une obsession qui se fixe depuis des décennies sur les déficits commerciaux

1. « I can't give you any forward-looking guidance on what's gonna happen this week. The president has got a heck of a lot of analysis before him, and he's gonna make *the right choice* I'm sure. » (Kevin Hassett, Fox News Sunday, mars 2025).

2. « The message is that tariffs are tax cuts, tariffs are jobs, tariffs are national security, tariffs are great for America, tariffs will make America great again. » (Peter Navarro, Fox News Sunday, 30 mars). « Americans have to *trust Trump*, the markets have to *trust Trump*, and they shouldn't waver. » (Peter Navarro, Fox Business, 11 avril).

bilatéraux et se cristallise depuis des années sur les droits de douane. Au cours des derniers mois, on a vu s'accumuler les objectifs politiques censés motiver ces droits de douane : lutte contre l'immigration clandestine, celle contre la contrebande de fentanyl, la réindustrialisation, le redressement budgétaire et bien d'autres. Bien loin du célèbre principe de Tinbergen qui veut qu'une bonne politique économique associe un instrument à un objectif, les droits de douane semblent être sa réponse, quelle que soit la question.

C'est ce constat du caractère dogmatique et aveugle des décisions de l'administration qui a sans doute le plus inquiété les marchés. Lors du premier mandat, il apparaissait clairement que Donald Trump gardait l'œil sur les marchés et que des effets potentiellement négatifs l'amenaient à assouplir ses positions. Lorsqu'il a déclaré publiquement qu'il fallait accepter des coûts de court terme pour engranger les bénéfices que les droits de douane apporteraient à long terme, la question des limites et des freins aux politiques tarifaires s'est posée sous un jour nouveau : si la croyance dans les bénéfices des droits de douane est de l'ordre du dogme, jusqu'où peut-elle rendre le président et son administration aveugles et sourds à leurs conséquences matérielles ?

L'amateurisme découle de cet alignement derrière un président dogmatique. Il s'est traduit par des décisions déconnectées de la réalité. À l'ère des chaînes de valeur mondialisées, des droits de douane aussi élevés constituent un sérieux handicap pour la compétitivité des producteurs, empêchés de se fournir dans de bonnes conditions en pièces et composants. Le fait de ne même pas clairement épargner ses voisins confine à l'absurde, avec la perspective de paralyser l'« usine Amérique du Nord³ ».

Aucun plafond n'étant clairement établi pour l'étendue des dégâts, cela s'est traduit dans un premier temps par un début de débâcle boursière⁴, mais surtout, dans un second temps, par un effondrement de la confiance placée dans l'économie américaine et, de ce fait, une baisse concomitante de tous les actifs libellés en dollars, y compris les bons du Trésor.

Ce faisant, c'est véritablement une crise obligataire de première ampleur qui menaçait sur le marché des bons du Trésor américain, pourtant le plus profond au monde avec ses 29 000 milliards de dollars. Sur ce qui est par excellence l'actif sans risque de la finance internationale, de nombreux acteurs interviennent avec des effets de levier très importants, ce qui peut entraîner une très grande sensibilité au niveau des prix. La hausse de 50 points de base observée dans la première moitié de la semaine du 7 avril sur le taux des bons du Trésor à dix ans a ainsi provoqué des réactions de marché violentes, qui menaçaient de dégénérer en crise

3. L'intégration est telle que des pièces de l'industrie automobile peuvent traverser la frontière jusqu'à huit fois avant l'assemblage final (voir par exemple : www.cvma.ca).

4. Dans les six jours qui ont suivi le 2 avril, l'indice Dow Jones a perdu 11 % et le Nasdaq 13 %.

financière de première ampleur. Ce n'est pas une quelconque stratégie de négociation qui a fait reculer Donald Trump ce 9 avril (le jour même de la mise en œuvre des droits de douane annoncés !), mais bien la crainte d'une crise financière provoquée par ses seules décisions erratiques.

La deuxième manifestation de cet amateurisme a été l'exemption décrétée le samedi 12 avril pour un certain nombre de produits électroniques des droits de douane faramineux (145 %) contre la Chine. Il est alors clairement apparu que ces rétorsions en forme de coup de menton avaient été annoncées sans même comprendre que les États-Unis n'avaient pas de fournisseurs alternatifs disponibles à l'échelle de leurs besoins pour des produits aussi fondamentaux que les téléphones mobiles. Difficile, dans ce contexte, de croire à une stratégie finement élaborée derrière cette guerre commerciale, alors que c'est visiblement le caractère insoutenable de ces mesures qui a amené à rebrousser chemin brutalement. Les mesures maximalistes initiales ont sans doute été annoncées dans la seule intention d'en faire un outil de marchandage, mais un tel bluff, lorsqu'il s'avère aussi transparent, est contreproductif : c'est sur lui-même que Donald Trump a mis le plus de pression.

Enfin, l'affairisme est apparu sur le devant de la scène lorsque des questions ont été posées sur l'éventualité d'une manipulation de marché liée à des déclarations intempestives de Donald Trump, avant l'annonce de concessions dont les conséquences boursières ont été majeures. On aurait tort de s'en étonner. Dans un contexte où seul le chef décide en fonction de son humeur, il y a trop d'arbitraire et trop de dépendance économique à la décision d'un homme pour ne pas entretenir un climat de clientélisme et même d'affairisme, dont on peut subodorer qu'il se répétera à l'avenir.

Il sera en outre alimenté par le caractère incohérent et souvent irréaliste des mesures décrétées : dans le cas des droits de douane, par exemple, l'extension des pratiques de falsification de l'origine des produits (*origin washing*) sera presque impossible à éviter si leur niveau reste aussi élevé et inégal que ce qui est actuellement en vigueur⁵.

5. Voir par exemple « Chinese Exporters “Wash” Products in Third Countries to Avoid Donald Trump’s Tariffs », *Financial Times*, 4 mai 2025. Les nombreux précédents lors de la première guerre commerciale de Trump contre la Chine, ou dans le cadre des sanctions contre la Russie, montrent l'ampleur potentielle du problème.

Quels objectifs, pour quelles conséquences ?

Quelles conséquences tirer de cet épisode ? Quelques jours seulement après le début de cette guerre commerciale tous azimuts, l'administration américaine se retrouve dans une configuration où la confrontation est particulièrement brutale avec la Chine, en dépit des exemptions sur les produits électroniques. Elle reste également dans une position où, derrière le terme de « pause », elle a maintenu un niveau de protection additionnelle très élevé par rapport à l'ensemble de ses partenaires, hors Canada et Mexique, pour lesquels la suite est mal définie (comme en témoigne le gel de production de 15 jours décrété par Stellantis⁶). Même l'accord annoncé le 12 mai avec la Chine n'est lui-même qu'une suspension temporaire, à un niveau qui reste très élevé, dans un cadre on ne peut plus flou⁷.

La situation est si confuse que l'on en oublierait presque de poser la question de l'objectif final. De fait, aussi surprenant que cela puisse paraître et malgré des dénégations sporadiques, l'administration Trump n'a pas clairement formulé les objectifs de sa guerre commerciale – ou plutôt, elle en a formulé trop pour qu'ils soient crédibles. Plusieurs partenaires, dont l'UE, ont d'ailleurs noté publiquement que les demandes américaines ne leur avaient pas été communiquées⁸.

On en est donc réduit à formuler des hypothèses, nécessairement fragiles étant donné l'incertitude qui règne. Dans cet imbroglio généralisé, un scénario semble toutefois émerger comme une perspective crédible et utile pour se positionner dans la négociation : celui où les États-Unis

6. Pour le Canada et le Mexique, les droits supplémentaires pris au nom de la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic de fentanyl sont suspendus temporairement pour les produits qualifiés pour bénéficier d'une franchise de droits selon l'accord de libre-échange Canada–États-Unis–Mexique (USMCA). Ces conditions restent toutefois ambiguës aussi bien quant à leur durabilité qu'à leurs modalités, associées à des règles d'origine souvent complexes et coûteuses à vérifier. Qui plus est, dans le cas de l'automobile, ce sont les droits supplémentaires spécifiques à ce secteur qui devraient s'appliquer ; ils sont également exemptés sous réserve de conformité aux règles du USMCA, mais seulement en attendant la règle de calcul permettant la taxation du seul contenu non originaire des États-Unis eux-mêmes.

7. Les droits de douane qui restent en vigueur contre la Chine à l'issue de cet accord annoncé le 12 mai sont de 10 % en vertu de la composante « universelle » des « droits de douane réciproques », plus 20 % au titre la lutte contre le trafic de fentanyl, auxquels il faut ajouter les droits spéciaux sur l'acier et l'aluminium (25 %), et ceux précédemment décrétés contre la Chine, qui restent en vigueur (environ 20% en moyenne). On peut faire la synthèse de différentes façons, mais au total, l'ordre de grandeur du droit de douane moyen est supérieur à 40 %.

8. Voir par exemple les propos du porte-parole de la Direction générale du commerce de la Commission européenne le 15 avril dernier, rapportés par plusieurs médias : « We need to hear more from the Americans. We need to have a clearer idea of what their preferred outcomes are in these negotiations. »

voudraient maintenir, hors Chine et Canada-Mexique, la protection de 10 % qui reste actuellement en vigueur malgré la prétendue pause, assortie d'une protection spécifique (généralement 25 %) pour des secteurs jugés stratégiques, comme la sidérurgie et l'aluminium, l'automobile, les semi-conducteurs, la pharmacie et le bois d'œuvre. Avec, bien sûr, l'espoir de dissuader toute mesure de représailles des partenaires, donc de réaliser cette hausse de protection de façon unilatérale⁹.

En l'occurrence, la question n'est pas tant de spéculer sur la probabilité de réalisation d'un tel scénario, que d'évaluer les réponses à lui apporter sur le fond. Au préalable, il est utile de s'interroger sur les mérites éventuels et les conséquences d'une telle stratégie pour les États-Unis.

S'il s'agit de réindustrialiser l'économie américaine, commencer par créer un choc massif d'incertitude tout en sapant les profits des industriels ne semble pas la meilleure manière d'enclencher un cycle d'investissement. Surtout dans l'industrie, où la rentabilité se calcule sur des périodes longues, et où la réussite demande de la cohérence entre différents domaines incluant à tout le moins la réglementation, la main-d'œuvre et les infrastructures. Rien de tout cela ne semble être sérieusement considéré par l'administration américaine. Cela n'empêche pas des investissements industriels d'être annoncés aux États-Unis, entre autres dans le secteur des semi-conducteurs et de la pharmacie. Il faut cependant les considérer avec prudence : le mode de fonctionnement de Trump incite les entreprises à mener une communication déformante de leurs investissements sur le sol américain, exagérant souvent à dessein leur nouveauté, leur montant, voire leur probabilité de réalisation pour s'attirer les bonnes grâces du président. La protection douanière pourrait certes inciter certains industriels à renforcer leurs capacités manufacturières locales destinées à servir le marché intérieur sur des secteurs précis où le handicap de compétitivité américain n'est pas trop élevé, surtout si l'État est décidé à subventionner le secteur. Mais de tels mouvements seront nécessairement limités, dans une économie américaine où le taux de chômage est déjà bas, qui forme un nombre limité d'ingénieurs et de techniciens qualifiés¹⁰, et où les salaires sont élevés en comparaison internationale. Dans le même temps, la taxation des importations représentant un surcoût significatif pour de nombreux producteurs, il sera difficile pour les exportateurs industriels américains de maintenir leurs parts de marché à l'étranger.

9. Le décret présidentiel (*Executive Order*) du 2 avril spécifie explicitement que toutes représailles pourraient faire l'objet d'une extension des mesures (Section 4.b). Stephen Miran l'a dit sans détour : « What forms can that burden sharing take? [...] Other countries can accept tariffs on their exports to the United States without retaliation [...] » (Miran, 2025).

10. Parmi les diplômés de troisième cycle, seuls 20 % étudiaient dans le domaine des sciences, technologies, ingénierie ou mathématiques (STEM, dans l'acronyme anglais) aux États-Unis en 2020, contre 26 % en France, 36 % en Allemagne et 41 % en Chine (Oliss, McFaul et Riddick, 2023).

S'il s'agit de contrer la Chine sur le terrain de l'industrie et des technologies, le tableau n'est guère plus brillant : avec une industrie qui n'emploie que 13 millions de salariés, contre 112 millions environ en Chine¹¹, les États-Unis ne peuvent pas espérer relever seuls le défi d'une inversion du rapport des forces industrielles, ils doivent s'appuyer sur une coalition¹². Mais, dans ce cas, pourquoi avoir commencé par antagoniser leurs plus proches alliés, tout en sapant la crédibilité de leur signature ? De fait, les mesures prises puis conditionnellement suspendues contre le Canada et le Mexique sont une violation manifeste de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis-Mexique (USMCA), que Trump lui-même avait négocié avec ses voisins au cours de son premier mandat, en faisant un symbole de sa capacité à changer la donne de la politique commerciale américaine¹³. La guerre d'automutilation menée contre les universités, la recherche et plus largement le soft power américain est encore plus incompréhensible au regard de cet objectif de concurrence technologique.

On peut, enfin, invoquer une stratégie macroéconomique, qui renverrait à l'argument dit du « tarif optimal ». Un pays suffisamment grand pour influencer les marchés mondiaux peut en effet espérer tirer profit d'une protection tarifaire imposée de façon unilatérale parce qu'elle lui permet de manipuler ses termes de l'échange : en taxant ses importations, il en limite la demande intérieure et exerce ainsi une pression à la baisse de leur prix, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat pour le pays dans son ensemble. La littérature très fournie sur le sujet suggère que ce « tarif optimal » serait positif pour la plupart des pays, *a fortiori* pour une économie aussi grande que celle des États-Unis, et que son niveau dépend de la sensibilité de l'offre d'exportation aux prix. L'étude empirique de référence en la matière¹⁴ est d'ailleurs citée dans la fameuse note où Stephen Miran, désormais président du Cercle des conseillers économiques du président (*Council of Economic Advisers*), détaillait sa stratégie pour « restructurer » le système commercial mondial¹⁵.

Cet argument est cependant sujet à deux réserves majeures. D'une part, dans un monde où les chaînes de valeur sont internationales, la taxation des importations constitue un handicap souvent significatif pour

11. Le chiffre équivalent pour l'UE est d'environ 30 millions. La disproportion est évidemment moins marquée en termes de valeur ajoutée (évaluée aux taux de change de marché) : en 2023, d'après les données de la division des statistiques de l'ONU, la Chine représentait 29 % du total mondial, contre 17 % pour les États-Unis.

12. Sur la faisabilité et l'intérêt d'une telle stratégie, voir par exemple : Campbell et Doshi (2025).

13. Successeur de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) dont Trump menaçait de se retirer unilatéralement, cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

14. Broda *et al.* (2008). Cet article montre empiriquement que la logique économique sous-jacente trouve une confirmation empirique dans l'analyse des politiques commerciales suivies par les pays avant leur accession à l'OMC, donc avant qu'ils ne soient contraints par leurs engagements internationaux.

15. Miran (2024), p. 25.

les exportations¹⁶. Une étude récente estime ainsi que la prise en compte des approvisionnements internationaux et des ajustements des entreprises annihile quasiment les bénéfices potentiellement attendus d'une telle politique de tarif optimal, même menée unilatéralement : ils ne seraient plus que de 0,1 % du produit intérieur brut environ (contre 0,7 % dans une version plus simple ne tenant pas compte de ces aspects), et la hausse unilatérale des droits de douane deviendrait néfaste au-delà de 5 % seulement (contre 23 %)¹⁷. Et dans le cas où les droits de douane seraient étagés – de 0 % pour le Mexique et le Canada à 60 % pour la Chine, en passant par 10 % pour les autres partenaires –, une étude récente du Centre d'études prospectives et d'informations (CEPII) estiment que les États-Unis y perdraient, même en l'absence de représailles¹⁸ ; le préjudice serait même plus important pour eux que pour tous leurs partenaires hormis la Chine.

D'autre part, il est peu probable qu'une telle augmentation de la protection douanière américaine reste sans réponse de la part de ses partenaires ; la Chine – mais aussi le Canada et l'UE – l'a déjà exprimé clairement, en cohérence avec l'épisode de 2018 sur l'acier et l'aluminium¹⁹. Il est probable que la moitié au moins des exportations américaines seraient sujettes à des représailles, possiblement partielles. Or, la mise en œuvre de mesures « de rééquilibrage » casse presque par définition la logique du tarif optimal, fondée sur la manipulation unilatérale des termes de l'échange.

Tout compte fait, une telle politique n'est guère susceptible d'apporter aux États-Unis des gains économiques tangibles, mais elle aurait des impacts importants, au-delà de la probable baisse significative des importations et des exportations américaines. Pour les partenaires, c'est la promesse d'une perturbation de différentes filières industrielles et le risque d'une désorganisation plus large des échanges internationaux.

16. Blanchard *et al.* (2016) montrent d'ailleurs que, lorsqu'elles ne sont pas contraintes par des accords internationaux, les pratiques de politique commerciale tiennent compte de cet effet secondaire indésirable. Soulignons en outre que c'est sans doute dans les secteurs les plus sophistiqués que son ampleur serait la plus élevée, parce que l'internationalisation des productions tend à y être plus poussée.

17. Voir Balistreri, Ali et McDaniel, 2025. L'étude de Ossa (2014), souvent citée, donne des évaluations nettement plus élevées des gains et des droits de douane optimaux mais, comme l'auteur lui-même l'a souligné par ailleurs, il s'agit plus de « théorie avec nombres » que d'analyse empirique à proprement parler.

18. Bouet *et al.* (2024).

19. En mars 2018, l'administration Trump impose des droits de douane de 25 % sur l'acier et de 10 % sur l'aluminium, au nom de la section 232 de la loi commerciale américaine, visant à assurer la sécurité nationale. Ces mesures ont donné lieu à des représailles de différents partenaires, dont ceux cités ici.

Quelle réponse européenne ?

Le fait que ces décisions paraissent erratiques et peu susceptibles de bénéficier aux États-Unis eux-mêmes n'enlève rien à leur caractère préjudiciable pour leurs partenaires. Comment réagir ? Personne, ou presque, ne trouve d'intérêt à entrer dans une surenchère de mesures néfastes pour tous. Cependant, l'UE ne saurait laisser sans réponse des mesures unilatérales qui s'apparentent à des *diktats*, coûteux économiquement mais aussi politiquement.

Dans ce bras de fer commercial, l'UE dispose d'atouts considérables – notamment ses capacités industrielles et technologiques, la taille de son marché et sa cohérence institutionnelle. Sa situation est néanmoins très inconfortable, tant elle paraît aujourd'hui dépendante des États-Unis pour sa sécurité alors que la guerre fait rage à ses portes ; le numérique et la finance étant deux autres sources majeures de vulnérabilité. Afficher sa fermeté est manifestement nécessaire avec un partenaire comme Donald Trump, mais personne en Europe ne veut alimenter une escalade. L'UE devra donc trouver un équilibre délicat entre fermeté commerciale et préservation d'une relation transatlantique qui reste essentielle, tout en renforçant sa propre résilience face aux chocs extérieurs.

Cette stratégie doit tenir compte de plusieurs éléments. Le premier est le caractère erratique des décisions de l'administration américaine, que nous venons de souligner. Par deux fois déjà, Donald Trump a montré que ce sont les conséquences domestiques néfastes de ses politiques qui sont les meilleurs freins à ses attaques commerciales. Ce n'est probablement pas fini, tant le maintien des droits de douane actuellement sur la table serait préjudiciable à l'économie américaine.

Même une pérennisation de la « pause » actuelle serait significativement inflationniste, puisqu'elle impose une taxe de 10 % sur une bonne moitié des importations américaines (soit environ 6 % du PIB et à peu près autant dans l'indice des prix à la consommation²⁰), nettement plus sur la Chine (145 %, sauf sur les 20 % de produits électroniques exemptés, ou bien environ 40 % en moyenne si la « pause » annoncée le 12 mai devait se prolonger), et un niveau ambigu mais faible sur les 30 % d'importations provenant du Canada ou du Mexique. L'épisode de 2018-2019 a montré que les exportateurs n'ajustaient pas leur prix hors taxes en réponse à l'imposition de droits de douane additionnels, si bien qu'ils sont à peu près intégralement transmis

20. Les importations représentaient en 2023 environ 11 % du PIB et leur poids dans l'indice des prix à la consommation (CPI) était d'environ 10 %. Voir par exemple Hottman et Monarch (2023).

aux prix sur le marché américain²¹. Il y a fort à parier que la même transmission s'opérerait dans le cas présent. Comptablement, sans prendre en compte les ajustements ultérieurs (probablement lents pour la plupart), l'ensemble représenterait un choc inflationniste de l'ordre d'un point de pourcentage environ, sans compter les effets de second tour. Et ces effets seront aggravés par les conséquences sur le dollar, dont le cours s'est significativement déprécié depuis le début de l'année (-5 % en taux de change effectif réel entre janvier et avril 2025²²).

Dans ces conditions, il semble approprié pour l'UE de réagir par des mesures significatives, sans pour autant chercher à rétablir une symétrie stricte par rapport aux mesures américaines. Cela passera nécessairement par une taxation large des importations américaines, sans doute dans une logique de liste négative²³ (dans laquelle on nomme les produits exemptés, et non ceux taxés), même si les exemptions sont nombreuses, à la fois pour limiter l'automutilation économique et pour éviter de focaliser la tension sur des secteurs sensibles. C'est le moyen le plus direct de répondre à la tentation américaine de céder à la logique de « tarif optimal » déjà évoquée.

Étant donné les déséquilibres des échanges de marchandises, un élargissement aux échanges de services, dans la mesure du possible, voire à l'activité des filiales américaines sur le sol européen, doit aussi être envisagé. En effet, si l'UE est largement excédentaire dans son commerce bilatéral de marchandises avec les États-Unis (de 198 milliards d'euros en 2024 d'après Eurostat, 157 milliards d'euros en 2023²⁴), elle est déficitaire dans les échanges de services (de 109 milliards d'euros en 2023, dernière année disponible) et dans les revenus bilatéraux d'investissement direct (de 88 milliards de dollars, soit 85 milliards d'euros, en 2024 d'après le Bureau of Economic Analysis²⁵).

Il faut néanmoins reconnaître que l'extension des représailles aux services est loin d'être une évidence d'un point de vue technique. Même si les services sont sujets à différentes taxes, comme la TVA ou la taxe sur les services numériques, aucune d'elles n'est assise sur leur caractère transfrontalier et il n'est pas évident que cela soit facile à mettre en œuvre de façon robuste. Une approche sectorielle pourrait être utile, dans des secteurs

21. Voir par exemple Fajgelbaum *et al.* (2019).

22. D'après le *Real Broad Dollar Index* mensuel calculé par la Réserve fédérale des États-Unis (Fed).

23. Une proposition dans ce sens est faite par exemple dans Bercero, Mavroidis et Sapir (2025).

24. Les statistiques de balance des paiements donnent systématiquement un excédent bilatéral plus important pour l'UE, avec une différence de 15 milliards d'euros par trimestre en moyenne pour les deux dernières années, c'est énorme. Cette différence est probablement due aux pratiques d'optimisation fiscale des multinationales américaines, qui amènent à faire entrer en possession d'entités européennes des produits qui n'entrent pas physiquement sur le territoire de l'UE, et qui ne sont pas pertinents pour l'évaluation des échanges transatlantiques bilatéraux.

25. Les statistiques d'Eurostat ne permettent pas de reconstituer ce solde bilatéral de manière pertinente par rapport à la question considérée ici, parce que les montants sont alloués en fonction du pays de résidence de la première contrepartie. Le Bureau of Economic Analysis, en revanche, les attribue au bénéficiaire final. Pour plus de détails, voir par exemple Cezar & Gallo (2019).

comme les services financiers, la publicité en ligne, voire les services de *cloud*²⁶. Quant à la suspension des paiements de droits de propriété intellectuelle, c'est une hypothèse envisageable, mais aussi un précédent qui risquerait à terme de se retourner contre l'UE. Dans tous les cas, la mise en œuvre de ces différents types de mesures serait très délicate et demanderait d'être concertée avec les professionnels concernés en Europe.

Comme souvent face à des décisions épineuses, les spécificités institutionnelles de l'Europe l'exposent à la fois à la division et à la lenteur. Plus que jamais, toute division serait un lourd handicap dans ce domaine de politique commerciale où les Européens sont irrémédiablement tributaires les uns des autres. Il faudra donc s'efforcer de surpasser les divergences politiques, alors que des États membres comme la Hongrie et l'Italie affichent des affinités avec les idées de l'administration américaine, mais aussi les différences objectives d'intérêt entre des pays lourdement exposés comme l'Irlande ou, dans une moindre mesure, l'Allemagne, et d'autres qui le sont nettement moins, comme la France.

La lenteur, en revanche, ne sera pas nécessairement un handicap dans le cas présent. Elle peut être une façon de combiner la fermeté de la réponse avec la limitation du risque d'escalade, puisque sa mise en œuvre serait différée. Étant donné les incohérences déjà soulignées de la stratégie américaine et les effets domestiques néfastes qui devraient progressivement se matérialiser, le temps devrait jouer contre les Américains. Inutile, donc, de se précipiter. Lorsqu'il s'agit de se tirer dans les pieds, il n'est pas absurde d'économiser ses munitions ni de temporiser.

Reste, enfin, la question du support légal de cette réponse. L'UE est particulière en la matière, parce que la compétence de politique commerciale est déléguée par les États membres à la Commission. Le corollaire de cette spécificité est que des conditions très précises sont associées à l'exercice de cette prérogative.

La Commission avait déjà, en 2018, trouvé le moyen d'adapter le cadre légal à une circonstance exceptionnelle, en assimilant la politique américaine à une clause de sauvegarde. L'adaptation de ce même principe semble possible dans le cas présent, puisque la guerre tarifaire de Trump est une mesure tout à fait exceptionnelle qui s'apparente à un retrait des engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui aurait dû appeler une renégociation.

Reste à savoir si l'instrument anti-coercition devrait être activé dans le cas présent. Entré en vigueur fin décembre 2023 (règlement 2023/2675), ce nouvel outil légal, jamais utilisé jusqu'ici, vise à dissuader et faire cesser les

26. Soulignons à cet égard qu'en licenciant des membres de l'organe chargé de superviser la protection des données personnelles (*Privacy and Civil Liberties Oversight Board*, PCLOB), Donald Trump a déstabilisé le cadre qui permet la libre mobilité transatlantique des données personnelles (*Data Privacy Framework*), qui pourrait bien être remise en cause de ce fait.

mesures « d'un pays tiers affectant le commerce ou les investissements [...] interfér[ant] dans les choix souverains légitimes de l'Union ou d'un État membre ». S'appuyant sur les règles du droit coutumier international et non du droit commercial, il définit les conditions de mise en place des contre-mesures dès lors qu'une telle situation de coercition économique est établie, en respectant le principe de proportionnalité mais sans s'astreindre à respecter ses autres obligations internationales, notamment dans le cadre de l'OMC²⁷. Rappelons au passage que la motivation initiale des discussions qui ont abouti à la création de cet instrument a été précisément la réponse à l'administration Trump lors de son premier mandat, lorsqu'elle envisageait des mesures de coercition en réponse à la taxation des services numériques en Europe.

S'agissant d'un instrument qui n'a jamais été activé jusqu'ici, il a pu être présenté comme le « bazooka commercial » ou « l'option nucléaire »²⁸. Ces métaphores sont contestables, pour ne pas dire trompeuses, dans la mesure où cet outil vise avant tout à se libérer de contraintes légales trop restrictives. Il n'est en revanche pas contraignant sur la nature des mesures qui sont prises ensuite, ce qui laisse l'entière discrétion aux décideurs politiques (la Commission en l'occurrence, avec la possibilité pour une majorité qualifiée du Conseil de s'y opposer²⁹) dans le choix de ces mesures.

Si l'on souhaite élargir le périmètre de la négociation au-delà du seul commerce de biens, cet instrument serait d'une grande valeur du fait de la souplesse institutionnelle qu'il permet. De ce point de vue, l'écartier d'emblée serait une erreur. Il paraît au contraire opportun d'évoquer ouvertement la perspective de son utilisation, quand bien même elle ne se matérialiserait pas à court terme, sachant d'ailleurs qu'elle serait dans tous les cas difficile à concrétiser en moins d'un semestre environ. Dans le cadre du rapport de force qui s'annonce, c'est un atout dont les Européens auraient tort de se priver. En l'occurrence, les contraintes inhérentes au cadre institutionnel européen pourraient devenir un atout de négociation.

27. Voir en particulier les paragraphes 5, 13 et 14 des considérants de la régulation.

28. Voir par exemple C. Gijs, J. Weizman et G. Coi, « L'Europe hésite à dégainer son bazooka commercial contre Trump », Politico, 8 avril 2025, disponible sur : www.politico.eu.

29. En revanche, la caractérisation de l'épisode déclencheur comme relevant de la coercition économique est conditionnée à sa validation par un vote positif à la majorité qualifiée du Conseil.

Conclusion : face au risque de chaos, chercher la cohérence

S'agissant du premier marché extérieur de l'UE, qui absorbe plus d'un cinquième de ses exportations, le maintien d'un accès effectif au marché américain dans des conditions concurrentielles est un enjeu majeur. L'ampleur des « dégâts » dépendra des droits de douane que les États-Unis maintiendront, dans l'absolu mais aussi en grande partie en termes relatifs par rapport aux autres principaux fournisseurs. La tentation de jouer de cette concurrence entre pays partenaires est déjà manifeste dans les échos que les responsables politiques américains donnent aux différentes négociations en cours ; leur débouché reste peu clair pour l'instant, mais le projet d'accord annoncé avec le Royaume-Uni est illustratif à cet égard, parce qu'il pose en principe une libéralisation bilatérale sur une base préférentielle, mais partielle³⁰. À cet égard, si l'administration américaine veut vraiment faire de ces droits de douane une source de collecte fiscale substantielle, comme Trump et certains dans son entourage le répètent, elle ne pourra pas se permettre d'octroyer un accès à droit nul ou très faible à beaucoup de partenaires : de fait, c'est plutôt un droit uniforme de 10 % que cette administration semble prendre pour référence plancher.

Quoi qu'il en soit, les enjeux pour l'UE vont bien au-delà de ce seul impact commercial. D'abord parce que le risque de contagion est élevé, à deux niveaux. Le premier est lié aux tensions que menacent de créer les effets de déport des flux commerciaux qui ne trouveront plus de débouchés aux États-Unis ; le second est d'ordre systémique, du fait du précédent créé par la séquence récente. Par ces deux canaux, la guerre commerciale de Trump risque d'affaiblir un peu plus un système multilatéral déjà déstabilisé, pour le commerce et au-delà. Cette préoccupation concerne tout le monde, mais l'enjeu est particulièrement fort pour l'UE, étant donné son taux d'ouverture relativement élevé et sa dépendance aux importations pour l'énergie et les matières premières. Elle justifie de persister dans l'effort de cohérence dont l'Union a fait preuve pour affronter ce type d'épisodes dans le passé.

Pour autant, cette recherche de cohérence ne doit pas se limiter à la réponse à apporter aux États-Unis : précisément parce qu'il s'agit d'un épisode potentiellement déstabilisant à l'échelle du commerce mondial,

30. Cette approche est une violation claire des règles de l'OMC, selon lesquelles une libéralisation sur des bases préférentielles n'est possible, entre pays développés, que dans le cadre d'un accord de libre-échange, annulant les droits pour « l'essentiel des échanges » (article XXIV du GATT).

c'est aussi par rapport à la Chine que l'UE doit se positionner plus clairement. De fait, la poussée massive des exportations manufacturières chinoises est déjà l'un des faits majeurs des échanges mondiaux depuis la pandémie de Covid-19 : dans les produits manufacturés, l'excédent de la Chine atteint désormais 11 % du total des exportations mondiales, contre 8 % en 2019. Ce déséquilibre, qui est largement le fruit de choix politiques délibérés, est profondément déstabilisateur pour le système commercial multilatéral³¹. C'est aussi à ce défi que l'UE doit faire face aujourd'hui, tout en avançant dans la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité économique qu'il faut maintenant décliner de manière plus concrète.

31. Sur ce sujet, voir Jean (2024).

Bibliographie finale

BALISTRERI, Edward J., BINTE ALI, Suraiya et MCDANIEL, Christine (2025). « Tariff: the Most Beautiful Word in the Dictionary? ».

BERCERO, Ignacio García, MAVROIDIS Petros C. et SAPIR André (2025). « How the European Union Should Respond to Trump's Tariffs ». Bruegel.

BLANCHARD, Emily J., BOWN, Chad P. et JOHNSON, Robert C. (2016). *Global Supply Chains and Trade Policy*. National Bureau of Economic Research.

BOUET, Antoine, MATY SALL, Leysa et YU, Zheng (2024). *Trump 2.0 Tariffs: What Cost for the World Economy?*. CEPII Policy Brief.

BRODA, Christian, LIMAO, Nuno et WEINSTEIN, David E. (2008). « Optimal Tariffs and Market Power: The Evidence ». *American Economic Review*, vol. 98, n° 5, p. 2032-2065.

CAMPBELL, Kurt M. et DOSHI, Rush (2025). « Underestimating China ». *Foreign Affairs*, vol. 104, n° 3.

CEZAR, Rafaël et LE GALLO, Florian (2019). « Is the European Union Really in Surplus Vis-à-Vis the United States? ». Banque de France.

FAJGELBAUM, Pablo D., GOLDBERG, Pinelopi K. et KENNEDY, Patrick J. et KHANDELWAL, Amit K. (2019). « The Return to Protectionism ». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, n° 1, p. 1-55.

HOTTMAN, Colin et MONARCH, Ryan (2023). « Who's Most Exposed to International Shocks? Estimating Differences in Import Price Sensitivity Across U.S. Demographic Groups ».

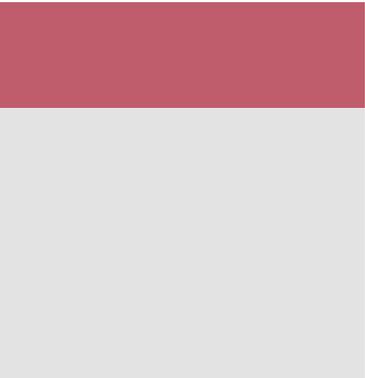
JEAN, Sébastien (2024). « How Geopolitical Tensions Reshape Trade Patterns: Goeconomic Fragmentation, or China's Big Manufacturing Push? ». *Ifri Papers*. Ifri.

MIRAN, Stephen (2024). *A User's Guide to Restructuring the Global Trading System*. Hudson Bay Capital.

MIRAN, Stephen (2025). « Hudson Institute Event Remarks ». The White House.

OLISS, Brendan, MCFAUL, Cole et RIDDICK, Jaret C. (2023). « The Global Distribution of STEM Graduates: Which Countries Lead the Way? ». Center for Security and Emerging Technology.

OSSA, Ralph (2014). « Trade Wars and Trade Talks with Data ». *American Economic Review*, vol. 104, n° 12, p. 4104-4146.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org