GTPO
FONDATION ROBERT SCHUMAN
POLICY PAPER

Schuman Paper
n°854
9 novembre 2026

Lukas SCHAUPP

Faire payer la coercition économique : comment renforcer l'instrument anti-coercition de l'Union européenne

Les relations économiques entre l'Union européenne et la Chine entrent dans une phase plus conflictuelle. En octobre dernier, les discussions avec Pékin ont débouché sur plusieurs avancées, notamment un accord visant à modérer les exportations chinoises de véhicules hybrides, un meilleur accès au marché pour plusieurs produits européens et des règles plus prévisibles pour l'octroi des licences d'exportation de terres rares. Dans le même temps, l'Union européenne se prépare à recourir davantage aux mesures de sauvegarde et à d'autres instruments commerciaux, tandis que la France et l'Allemagne ont appelé à la mise en place d'un nouveau mécanisme de réaction rapide face à des pressions économiques sévères. La Commission a annoncé un nouveau mécanisme de solidarité destiné aux États membres confrontés à des pressions économiques ou à des représailles commerciales, qui sera présenté parallèlement à l'initiative DiversifyEU en décembre prochain. Alors que l'Europe se montre de plus en plus disposée à défendre ses intérêts économiques, elle doit se préparer à l'éventualité que la Chine réagisse non pas par la négociation, mais par des pressions économiques.

1. FIXER UN PRIX À LA COERCITION ÉCONOMIQUE, PLUTÔT QUE DE SORTIR LE BAZOOKA

L'Union européenne dispose d'un instrument conçu pour répondre à ce type de pression. Or, avant même l'entrée en vigueur de l'instrument anti-coercition (IAC), celui-ci s'était déjà vu attribuer un surnom. Dès 2022, lors des négociations, l'instrument proposé était déjà qualifié de « bazooka commercial ». En septembre 2023, la métaphore s'était suffisamment imposée pour que le Parlement européen se demande, dans une note explicative publiée peu avant l'adoption de l'instrument, en quoi consistait exactement ce nouveau « bazooka ». La métaphore n'est pas tout à fait déplacée. L'IAC donne à l'Union accès à un large éventail de contre-mesures économiques (« *mesures de riposte de l'Union* »), allant des droits de douane et des restrictions au commerce des marchandises aux mesures touchant les services, les investissements, les marchés publics et la propriété intellectuelle. En ce sens, l'instrument confère à l'Union européenne une puissance de feu économique considérable. L'étendue de ces pouvoirs explique peut-être l'un des changements les plus importants apportés au cours des négociations. Réticents à conférer trop de pouvoirs à la Commission avec un instrument susceptible d'entraîner des conséquences aussi profondes, les États membres ont obtenu que le Conseil joue un rôle plus important pour déterminer s'il y a bien coercition économique.

Pourtant, la métaphore du bazooka donne une image trompeuse du fonctionnement réel de l'IAC. Une fois le coup parti, il est difficile de revenir en arrière. L'IAC n'agit pas de la sorte. L'ouverture d'une enquête au titre de l'article 4 n'impose pas de droits de douane, n'exclut pas une entreprise étrangère des marchés publics et ne restreint en aucune manière l'accès au marché intérieur.

Elle marque le début d'un processus réglementaire d'évaluation juridique et factuelle. Le règlement impose à la Commission de prendre en considération l'efficacité, la proportionnalité et l'intérêt général de l'Union. Cet instrument est donc conçu autour d'une escalade progressive plutôt que d'un acte de représailles ponctuel.

Les récents affrontements commerciaux montrent comment l'IAC a été interprété dans la pratique. Depuis le second mandat de Donald Trump, les menaces tarifaires explicitement liées aux revendications des États-Unis concernant le Groenland ont suscité de nouveaux appels en faveur de l'IAC, mais n'ont finalement pas abouti à une activation officielle. Les restrictions imposées par la Chine sur des intrants stratégiquement importants, notamment les terres rares, ont alimenté le débat sur le rôle potentiel de cet instrument. Dans ces deux contextes, l'IAC a fait son apparition dans le débat politique, mais en tant qu'option de dernier recours, à n'envisager qu'une fois épuisés tant le dialogue que les moyens moins conflictuels de résoudre le différend. Cette réticence tient au fait que l'Union hésite à risquer une rupture commerciale avec deux de ses partenaires les plus importants. Comme le montrent ces exemples, cette conception erronée de l'IAC place la barre pour « appuyer sur la gâchette » à un niveau élevé, voire inatteignable.

Dans aucun des deux cas, la Commission n'a publiquement proposé de reconnaître l'existence d'une coercition ; aucune information publique n'indique non plus qu'un examen ait été ouvert. Cela ne signifie pas pour autant que l'un ou l'autre de ces cas justifiait nécessairement l'adoption de mesures de rétorsion. La menace tarifaire liée au Groenland a été retirée au bout de quelques jours. Quant aux contrôles chinois sur les terres rares, leur qualification au titre de l'article 2 aurait été discutée : il aurait fallu établir qu'ils visaient à infléchir un acte précis de l'Union ou d'un État membre. Pourtant, dans les deux cas, l'Union européenne aurait tout de même pu signaler dès le début que ce comportement faisait l'objet d'une évaluation au regard du cadre IAC.

Le 5 octobre dernier, le président français et le chancelier allemand ont proposé un nouvel instrument permettant une « *réaction décisive et systémique* » face aux distorsions du marché, qui serait déclenché par une majorité qualifiée inversée. Le 9 octobre, la Commission a conclu un accord avec la Chine en vertu duquel les exportations chinoises de véhicules hybrides vers l'Union doivent être limitées, selon les informations disponibles, avec un plafond de 350 000 véhicules la première année, sans déclencher de représailles immédiates de la part de la Chine.

Ces exemples mettent en lumière une autre façon d'appréhender l'utilité principale de cet instrument. Plutôt qu'un bazooka, l'IAC devrait être considéré comme un dispositif qui rend la poursuite de la coercition économiquement coûteuse. Même une constatation formelle de coercition économique reste une première étape du processus. Elle indique que l'Union européenne a identifié une coercition économique et lancé une procédure formelle permettant de préparer d'éventuelles réponses. Sans entraîner immédiatement de représailles, elle avertit le pays tiers des coûts qu'il risque de supporter s'il poursuit sa coercition. Ce qui importe pour la dissuasion n'est pas le potentiel destructeur des mesures, mais le fait de savoir si un pays tiers estime que, une fois la coercition engagée, l'Union européenne est disposée et institutionnellement capable de mettre ce processus en œuvre et de rendre la poursuite de la coercition coûteuse. Cela ne suppose ni d'assouplir la définition de fond de la coercition économique, ni de rendre automatique l'escalade dans le cadre de l'IAC. Cela exige que les premières étapes du processus fonctionnent avec une prévisibilité suffisante pour qu'un comportement coercitif ne soit pas écarté du cadre de l'IAC en raison d'hésitations politiques.

Cette architecture laisse à l'Union européenne la possibilité de recourir à un large éventail de mesures de riposte puissantes lorsque les signaux et le dialogue échouent. L'IAC offre ainsi à la fois une voie structurée vers la désescalade et, lorsque les circonstances l'exigent, une voie vers une action économique énergique.

Cette étude développe cet argument en quatre étapes. Premièrement, elle explique pourquoi la structure *sui generis* de l'Union européenne la rend vulnérable

à la coercition économique asymétrique dans le contexte géoéconomique actuel. Deuxièmement, elle réexamine l'architecture juridique de l'IAC et montre que cet instrument est plus souple que ne le suggère la métaphore du « bazooka commercial », combinant une escalade progressive avec la capacité de prendre des contre-mesures économiques substantielles. Troisièmement, elle montre comment le pouvoir d'appréciation de la Commission pour ouvrir un examen et le rôle du Conseil dans la constatation de la coercition peuvent nuire à la crédibilité de l'IAC en introduisant trop tôt des arbitrages politiques. Enfin, elle expose comment l'IAC pourrait être normalisé et renforcé, à la fois par son application dans le cadre du règlement existant et par des modifications législatives ciblées qui ne nécessitent pas d'attendre la révision formelle prévue d'ici 2028.

2. COMPRENDRE LE RÔLE DE L'ACI À L'ÈRE DE LA GÉOÉCONOMIE

La coercition économique n'est pas un phénomène nouveau. La nouveauté tient à la façon dont l'interdépendance économique est devenue un instrument de concurrence géopolitique. Les restrictions chinoises sur les exportations de matières premières stratégiques l'illustrent. L'Union dépend notamment de la Chine pour des composants essentiels, dont les aimants à terres rares. Elle a présenté une communication sur les matières premières critiques, tandis que Pékin a progressivement restreint les exportations de graphite, de gallium, de germanium, de terres rares et de technologies associées. Le suivi effectué par la DG GROW confirme l'ampleur de cette vulnérabilité. Sur les 204 produits relevant d'écosystèmes industriels sensibles pour lesquels l'Union est identifiée comme dépendante de l'étranger, la Chine est le principal fournisseur de 64 d'entre eux et représente plus de la moitié de la valeur totale de leurs importations. Selon l'indice de vulnérabilité externe de la DG GROW, c'est dans le domaine des matières premières que le score de l'Union est le plus élevé[1]. De telles dépendances créent un effet de levier, car les perturbations économiques peuvent entraîner des coûts difficiles à absorber ou à compenser à court terme.

Dans cette économie interdépendante, la structure *sui generis* de l'Union européenne engendre une vulnérabilité supplémentaire. Le marché intérieur et la politique commerciale commune confèrent à l'Union un pouvoir de marché considérable, mais les structures économiques, les dépendances extérieures et les préférences géopolitiques de ses 27 États membres restent très hétérogènes. Un choc externe n'expose pas tous les États membres de la même manière. Un test de résistance de la DG GROW a simulé une perturbation de l'extraction et du traitement chinois des terres rares dans les chaînes d'approvisionnement de quatre grands fabricants européens d'éoliennes[2]. La résilience des fournisseurs en amont variait selon les États membres. Un pays tiers cherchant à exercer une pression sur l'Union européenne peut exploiter précisément ces différences en ciblant certains États membres ou des secteurs économiques et politiques clés au sein de ceux-ci, tout en laissant les autres relativement épargnés.

L'épisode du Groenland illustre comment une telle exposition différenciée peut se traduire par une fragmentation politique. Les droits de douane supplémentaires brandis par l'administration Trump en janvier dernier ne visaient pas l'Union dans son ensemble. Ils visaient notamment le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, ainsi que la Norvège et le Royaume-Uni, en réponse à leur conduite concernant le Groenland. Vingt-et-un États membres de l'Union se sont donc retrouvés hors du périmètre immédiat de ces menaces. Les pays devant supporter les coûts économiques potentiels ne constituaient donc qu'un sous-ensemble de ceux dont le soutien politique serait finalement nécessaire pour une réponse commune européenne. De plus, les positions quant à la réaction appropriée divergeaient : la France s'est prononcée en faveur de l'activation de l'IAC, tandis que plusieurs États membres mettaient davantage l'accent sur le dialogue et la nécessité d'éviter une escalade avec les États-Unis. Cet épisode illustre un problème structurel plus large : la pression économique peut être répartie de manière asymétrique au sein de l'Union, alors que la reconnaissance de cette pression et la réponse à y apporter nécessitent une prise de décision politique collective.

[1] *0,28 sur une échelle de 0 à 1, où des valeurs plus élevées indiquent une plus grande vulnérabilité, contre 0,22 pour l'ensemble des produits industriels de l'UE et 0,24 pour la Chine dans le domaine des matières premières*

[2] *L'indice de résilience moyen était proche de 0,5 pour l'Irlande, supérieur à 0,9 pour la République tchèque, la Hongrie, l'Italie, la Pologne et la Suède, et compris entre 0,8 et 0,9 pour l'Allemagne, le Danemark et l'Espagne*

Cette asymétrie pourrait s'avérer encore plus marquée si l'on tient compte des différences d'exposition économique et géopolitique. Les États membres n'entretiennent pas tous, dans la même mesure ni de la même manière, des relations commerciales avec les États-Unis, ne reçoivent pas tous des investissements de leur part et ne dépendent pas tous de ce pays pour leur sécurité. Un gouvernement qui évalue l'opportunité de soutenir une réponse de l'Union européenne prend donc en considération non seulement la solidarité envers les États membres visés, mais aussi les coûts éventuels des mesures de rétorsion pour sa propre économie et pour les relations transatlantiques dans leur ensemble. L'épisode ne prouve pas que les États-Unis cherchaient à diviser l'Union. Il montre toutefois qu'une pression sélective peut la fragiliser politiquement. Un État exerçant une pression peut concentrer les coûts immédiats sur les gouvernements dont il souhaite modifier le comportement, tandis que les risques politiques et économiques associés à une réponse de l'Union sont répartis de manière inégale en son sein.

La réponse de la Chine à l'enquête de l'Union sur les véhicules électriques subventionnés met en évidence une deuxième facette, plus nuancée, du problème. La pression peut se concentrer sur des secteurs sensibles au sein de certains États membres. Alors que l'enquête antisubventions de l'Union sur les véhicules électriques chinois s'orientait vers l'imposition de droits compensateurs, la Chine a lancé des enquêtes de défense commerciale visant le brandy, la viande de porc et les produits laitiers européens. Les coûts potentiels ont été répartis de manière très inégale. L'enquête sur l'eau-de-vie concernait principalement la France, tandis que l'exposition à l'enquête sur la viande de porc se concentrait surtout en Espagne, aux Pays-Bas et au Danemark. L'enquête sur les produits laitiers a aussi touché d'autres intérêts nationaux[3]. Dans le même temps, l'industrie automobile allemande était exposée au marché chinois et préoccupée par la possibilité de larges mesures de rétorsion. La Commission a estimé que les enquêtes menées par la Chine s'inscrivaient dans un schéma plus large de mesures commerciales de rétorsion liées au différend sur les véhicules électriques.

Cela met en évidence une dimension essentielle de l'économie politique de la coercition économique. La cible la plus efficace n'est pas nécessairement le secteur dont la perturbation maximise le préjudice économique global. La pression peut s'avérer plus efficace lorsqu'elle s'exerce sur un secteur géographiquement concentré, politiquement organisé, très visible et dépendant de l'accès au marché de l'État qui exerce la coercition, tandis que les coûts pour ce dernier, liés à la restriction de ces échanges, restent gérables. Le cognac français ou la viande de porc espagnole s'inscrivent mieux dans cette logique que des mesures visant sans distinction l'économie européenne. En 2024, par exemple, l'Espagne était le premier exportateur de viande de porc de l'Union vers la Chine et avait soutenu les droits de douane proposés sur les véhicules électriques lors du vote consultatif initial des États membres. Lors d'une visite en Chine, le Premier ministre espagnol a appelé l'Union à reconsidérer sa position et a souligné la nécessité d'éviter une guerre commerciale. On ne peut pas en déduire que la Chine a provoqué un changement de position espagnol. Mais viser des secteurs influents à l'échelle nationale peut modifier les calculs des gouvernements et les alliances nécessaires à une décision européenne sur l'IAC.

Les États membres qui supportent les coûts immédiats de la coercition, ceux qui sont les plus préoccupés par les coûts liés à la réponse à y apporter, et ceux dont le soutien est nécessaire pour une réponse collective de l'Union ne sont pas nécessairement les mêmes. En ce sens, l'intégration économique qui confère à l'Europe un pouvoir de marché collectif considérable coexiste avec une fragmentation politique que les pays tiers peuvent exploiter en la ciblant de manière asymétrique.

Les négociations sur les véhicules hybrides d'octobre dernier vont dans le même sens, mais sous un angle opposé. La France, l'Allemagne et l'Espagne, particulièrement exposées lors du différend sur les véhicules électriques, ont cette fois rapproché leurs positions. Pékin a accepté une limitation négociée des exportations de véhicules hybrides, sans lancer de nouvelles enquêtes commerciales contre des produits européens sensibles. La coordination entre ces États membres les plus exposés semble avoir

[3] *Les États membres principalement concernés étant la France (179 millions €), l'Italie (57 millions €), les Pays-Bas (53 millions e), le Danemark (52 millions e), l'Espagne (46 millions €), l'Irlande (45 millions €) et l'Allemagne (33 millions €)*

neutralisé la stratégie de ciblage asymétrique. Il ne faut pas surestimer cet épisode : la concession servait aussi les objectifs chinois, notamment celui de freiner la concurrence tarifaire destructrice entre les constructeurs automobiles chinois, et le communiqué chinois ne mentionne ni les volumes ni un calendrier. Elle illustre néanmoins le mécanisme sur lequel repose cette analyse : la perspective crédible et collective de coûts peut modifier le calcul d'un pays tiers avant même qu'une mesure ne soit adoptée.

Son large éventail de mesures de riposte donne à l'Union la capacité d'intensifier ses actions lorsque le dialogue échoue. Dans un environnement géoéconomique où ce type de pression devient de plus en plus courant, l'Union européenne doit être capable d'identifier et de traiter les cas de coercition économique grave sans devoir s'accorder dès le départ sur la question de savoir si elle est prête à s'engager dans une confrontation commerciale.

3. RÉEXAMINER LE FONCTIONNEMENT DE L'IAC

L'instrument commence par un examen et l'envoi de signaux, passe par une détermination formelle de la coercition et un engagement structuré, puis, si nécessaire, aboutit à des mesures de riposte de l'Union. Cette architecture lui permet de rendre de plus en plus visibles les coûts potentiels d'une coercition persistante et de passer à des mesures économiques substantielles lorsque ces signaux échouent. Le point de départ est la définition juridique de la coercition économique.

L'article 2 définit la coercition économique comme la menace ou l'application, par un pays tiers, d'une mesure touchant le commerce ou l'investissement afin d'obtenir de l'Union ou d'un État membre l'adoption, la modification ou l'abandon d'un acte déterminé. Cette pression doit interférer avec leurs choix souverains. Pour l'apprécier, la Commission et le Conseil examinent notamment l'intensité et les effets de la mesure, son inscription éventuelle dans une série d'ingérences et l'atteinte portée à la souveraineté. Ils tiennent aussi compte d'une éventuelle préoccupation légitime et internationalement reconnue du pays tiers et de ses efforts de bonne foi pour régler le différend par la coordination ou l'arbitrage.

Cette définition couvre plusieurs formes de pression économique. L'ingérence doit atteindre un degré de gravité qualitatif ou quantitatif suffisant pour que seules les mesures de coercition économique ayant un impact grave ou constituant une menace crédible relèvent du champ d'application du règlement. Cela garantit que l'IAC vise les cas graves de coercition sans limiter son application aux seules confrontations géopolitiques exceptionnelles. Le règlement ne précise toutefois pas comment cette gravité doit être mesurée. Le premier critère énoncé à l'article 2§2 est quantitatif, mais aucun indicateur ni critère de référence ne lui est associé.

La première étape est l'examen de la mesure en cause. En vertu de l'article 4, la Commission peut, soit de sa propre initiative, soit sur demande dûment motivée, examiner une mesure d'un pays tiers afin de déterminer si les conditions prévues à l'article 2§1 sont remplies. La Commission doit agir « *sans délai* », tandis que l'examen ne devrait « *normalement pas dépasser quatre mois* ». Il s'agit d'un délai indicatif plutôt que d'une échéance fixe. Lorsque les faits et éléments de preuve pertinents sont clairs, la Commission peut mener à bien son examen rapidement, mais celui-ci peut prendre plus de temps lorsque les circonstances le justifient. Cette flexibilité permet à l'Union de gérer des dossiers sensibles, même si des examens prolongés risquent d'affaiblir l'effet de signal de l'instrument. De plus, l'article 4 n'oblige nullement la Commission à ouvrir une enquête. La comparaison avec les instruments de défense commerciale de l'Union est révélatrice. En vertu du règlement antidumping, la Commission doit évaluer si une plainte déposée contient des éléments de preuve suffisants et, lorsque ce seuil est atteint, engager une procédure dans un délai de 45 jours. En vertu de l'IAC, une demande dûment étayée ne déclenche pas d'obligation d'engager une procédure. La Commission conserve un pouvoir discrétionnaire quant à la décision d'entamer ou non le processus de fixation des prix ; elle décide donc seule d'engager ou non le premier examen.

D'un point de vue réglementaire, ces délais souples ont des effets à double tranchant. D'une part, ils évitent une

escalade hâtive en laissant à la Commission le temps de rassembler des preuves, d'évaluer les effets économiques du comportement du pays tiers et de laisser une marge de manœuvre pour un engagement politique. D'autre part, une trop grande souplesse risque d'affaiblir la capacité à faire naître une attente crédible : l'attente selon laquelle, une fois qu'une procédure réglementaire a été engagée, le fait de ne pas modifier le comportement en cause entraînera une escalade supplémentaire ou aura un coût. Un calendrier ouvert peut affaiblir cette attente en signalant aux pays tiers que le processus pourrait ralentir ou s'enliser à mesure que la situation politique évolue. Toutefois, la phase d'examen semble plutôt conçue pour éviter l'escalade que pour la provoquer, car son lancement n'entraîne aucune conséquence, tandis que la flexibilité procédurale peut nuire à la démonstration de détermination.

Lors de la phase d'examen et de notification, la Commission peut recueillir des informations auprès de toute source fiable et peut solliciter des informations portant spécifiquement sur l'impact de la mesure prise par le pays tiers. Elle peut publier un avis invitant les parties prenantes à fournir des informations ; si tel est le cas, le pays tiers concerné doit être informé du lancement de l'examen. Ces éléments publics de l'enquête peuvent contribuer à l'effet dissuasif. Une fois l'examen ouvert, les entreprises, les secteurs concernés et même les collectivités territoriales du pays exerçant des pressions ont tout intérêt à évaluer quelle pourrait être la réponse éventuelle de l'Union européenne et quels coûts ils pourraient avoir à supporter. S'ils concluent qu'ils risquent d'être visés par des mesures de riposte de l'Union, ils peuvent à leur tour faire pression sur leur gouvernement pour qu'il cesse, ou du moins atténue, son comportement coercitif. La phase d'examen peut donc commencer à modifier l'économie politique du pays exerçant des pressions avant même que l'Union européenne n'ait imposé la moindre contre-mesure. Le mécanisme peut ainsi susciter des pressions internes en faveur de la désescalade, cette fois dans le pays tiers. Si les pays tiers peuvent être moins fragmentés sur le plan institutionnel que l'Union européenne, ils sont rarement des acteurs économiques unitaires, et les intérêts divergents entre les entreprises, les secteurs et les régions peuvent créer une pression nationale en faveur d'une désescalade. Si la Commission conclut, à l'issue de son examen, que les conditions de l'article 2§1 sont remplies, la procédure passe à l'étape suivante.

En vertu de l'article 5, la Commission doit présenter au Conseil une proposition d'acte d'exécution constatant l'existence d'une coercition économique. Elle doit expliquer en quoi les conditions de l'article 2 sont remplies et fixer un délai indicatif, ne dépassant pas six mois, pour évaluer si les conditions requises pour l'adoption de mesures de riposte de l'Union au titre de l'article 8§1 sont réunies. La Commission peut inviter aussi le pays tiers à présenter ses observations avant de formuler sa proposition, et proposer que le Conseil demande réparation pour le préjudice causé à l'Union. Cette étape permet à l'Union européenne de faire passer un message clair avant même d'envisager des mesures de riposte : la Commission estime que les conditions juridiques sont réunies et saisit le Conseil.

Une fois la coercition officiellement constatée, l'IAC entre dans la « *phase de dialogue* ». En vertu de l'article 5§9 et 5§10, la Commission doit informer le pays tiers et lui demander de mettre fin immédiatement à la coercition économique et de réparer le préjudice causé à l'Union. L'article 6 impose à la Commission d'offrir ensuite au pays tiers une possibilité adéquate de consultations en vue d'obtenir la cessation de la coercition et, le cas échéant, une réparation. Le règlement prévoit expressément des négociations directes, un arbitrage international et d'autres formes d'assistance par des tiers, telles que la médiation ou la conciliation. Parallèlement, la Commission doit s'efforcer de porter la question devant les instances internationales compétentes, comme l'OMC, après avoir consulté le Conseil, et peut coopérer avec les pays tiers touchés par une coercition similaire afin de coordonner les réponses.

Le règlement n'impose aucune échéance stricte pour cette phase de dialogue structuré. Dès sa proposition fondée sur l'article 5, la Commission indique un délai d'évaluation en vue d'éventuelles mesures de riposte. L'article 6 prévoit toutefois des consultations suffisantes et l'article 8 évoque un « *délai raisonnable* » pour constater leur échec. La Commission conserve donc une marge d'appréciation considérable quant au rythme de

l'escalade, même après que la coercition économique a été formellement constatée. Les mesures de riposte de l'Union ne peuvent être prises que si les efforts antérieurs menés au titre des articles 5 et 6 n'ont pas abouti, dans un délai raisonnable, à la cessation de la coercition et si, le cas échéant, aucune réparation n'a été accordée à l'Union pour le préjudice subi. L'article 8§1 pose deux conditions supplémentaires : les mesures doivent être nécessaires à la protection des droits et intérêts de l'Union et de ses États membres, au regard des autres options disponibles ; elles doivent aussi servir l'intérêt de l'Union, selon l'article 9. Ce dernier exige que la Commission mette en balance la préservation des choix souverains de l'Union et des États membres avec les autres intérêts en jeu, y compris ceux des États membres, des opérateurs économiques, des industries en amont et en aval, ainsi que des consommateurs. Cela constitue une garantie supplémentaire contre une escalade disproportionnée, car des cas « relativement » mineurs de coercition économique ne justifieraient pas des contre-mesures perturbatrices au seul motif que le seuil prévu à l'article 2 a été atteint. Dans le même temps, l'évaluation large de l'intérêt de l'Union laisse place à des considérations stratégiques plus étendues. Lorsque, par exemple, des mesures de rétorsion à l'encontre des États-Unis compromettraient des intérêts de sécurité jugés plus importants dans les circonstances données, le règlement n'exige pas que l'Union européenne impose des mesures de riposte au seul motif qu'une coercition économique a été constatée.

Ce n'est qu'une fois ces conditions remplies que l'IAC entre dans la phase de riposte, au cours de laquelle des mesures de réponse concrètes de l'Union sont sélectionnées et adoptées. En vertu de l'article 8, la Commission choisit les mesures appropriées parmi celles prévues à l'annexe I du règlement et doit expliquer à la fois pourquoi les conditions d'intervention sont remplies et pourquoi la réponse choisie est appropriée au regard des critères énoncés à l'article 11. Les mesures sont adoptées par un acte d'exécution de la Commission dans le cadre de la procédure prévue par le règlement n°182/2011, qui régit le contrôle exercé par les États membres sur l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

En pratique, cela signifie qu'un comité composé de représentants des États membres rend un avis sur le projet de la Commission à la majorité qualifiée. Si une majorité qualifiée soutient le projet, la Commission doit l'adopter. Lorsqu'aucune majorité qualifiée ne se dégage ni en faveur ni contre le projet et que le comité ne rend pas d'avis, la Commission ne peut pas l'adopter. Elle peut toutefois soumettre une version modifiée au comité ou saisir le comité d'appel conformément au règlement n°182/2011. La participation des États membres reste importante à ce stade. C'est à ce stade, et non lors de la constatation prévue à l'article 5, que les États membres se prononcent sur une escalade concrète : imposer ou non des coûts économiques au pays tiers, et par quelles mesures.

Le règlement prévoit toutefois des garde-fous juridiques autour du choix des mesures. Les mesures de riposte doivent être proportionnées et ne peuvent dépasser le niveau du préjudice subi par l'Union, compte tenu de la gravité de la coercition, de son impact économique et des droits de l'Union et de ses États membres. Lors du choix des mesures, la Commission doit privilégier leur efficacité à induire la cessation de la coercition tout en minimisant les effets négatifs sur les acteurs de l'Union, l'environnement d'investissement, l'innovation, les consommateurs et les autres politiques européennes. En d'autres termes, le règlement intègre un principe simple : les mesures de rétorsion ne doivent pas infliger à l'Union des coûts plus élevés qu'au pays tiers qu'elles visent à influencer. L'objectif est de rendre la poursuite de la coercition suffisamment coûteuse pour inciter le pays tiers à y renoncer, sans imposer à l'Union des charges disproportionnées au regard du préjudice subi.

En outre, la procédure de l'IAC reste réversible à tout moment. En vertu de l'article 8§6, les mesures de riposte de l'Union ne s'appliquent qu'après un délai pouvant aller jusqu'à trois mois, ce qui crée une nouvelle marge de manœuvre permettant au pays tiers d'engager la désescalade avant que des coûts économiques ne lui soient effectivement imposés. Si la Commission reçoit des informations crédibles indiquant que la coercition a cessé ou que des mesures concrètes ont été prises en vue de sa cessation, leur application peut encore être différée. Si la coercition prend fin avant l'entrée

en vigueur des mesures, l'acte d'exécution doit être abrogé. Même après l'entrée en vigueur des mesures, l'article 12 permet leur suspension, leur modification ou leur abrogation si les circonstances évoluent.

Cette préférence pour la désescalade connaît des exceptions. L'article 8§ 10 permet néanmoins, dans des cas dûment justifiés, d'appliquer des mesures sans demande préalable de cessation ni avertissement, si la protection des droits et intérêts de l'Union ou d'un État membre, notamment l'efficacité de la riposte, l'exige. En outre, lorsque la coercition prend la forme d'une menace, l'article 8§11 prévoit que les mesures de riposte de l'Union s'appliquent à compter de la date à laquelle la mesure du pays tiers faisant l'objet de la menace est mise en œuvre.

L'IAC comporte déjà les principaux éléments d'un dispositif de dissuasion graduelle, puisqu'il permet à l'Union européenne de rendre visibles les coûts prévisibles d'une coercition persistante avant que ces coûts ne soient imposés.

4. RENDRE LE COÛT DE LA COERCITION PLUS CRÉDIBLE

La théorie de la régulation graduelle préconise une application progressive, susceptible d'être durcie si les avertissements échouent. Opposer la coercition à la coercition est coûteux, mais la menace de sanctions doit parfois être mise à exécution pour rester crédible.
Un pays tiers devrait pouvoir éviter de payer le prix en mettant fin à la coercition ; s'il choisit de maintenir son comportement coercitif, il devrait en payer le prix fort. Ce qu'il ne devrait pas pouvoir faire, c'est se prévaloir de difficultés politiques au sein de l'Union pour empêcher, dès le départ, que la procédure de dissuasion n'avance.

Sous cet angle, deux aspects de la procédure revêtent une importance particulière. Le premier, et le moins visible, concerne le pouvoir discrétionnaire dont dispose la Commission pour décider d'ouvrir ou non une enquête au titre de l'article 4. Le second concerne la procédure décisionnelle prévue à l'article 5. La constatation formelle de l'existence d'une coercition économique requiert une majorité qualifiée favorable au sein du Conseil, même si cette constatation n'impose pas de mesures de riposte et n'engage pas l'Union à les adopter ultérieurement. Or, c'est à ce stade précoce que l'IAC introduit un obstacle politique majeur. Cela fait peser d'emblée une prudence géopolitique sur une étape qui devrait avant tout consister en une évaluation technocratique du comportement d'un pays tiers. La possibilité d'imposer à terme des coûts économiques substantiels peut donc influencer les positions des États membres avant même que l'Union n'ait atteint le stade où ces coûts doivent effectivement être pris en compte. Ces deux filtres se renforcent mutuellement. Une Commission qui anticipe un vote difficile au sein du Conseil a toutes les raisons de ne pas ouvrir d'examen dès le départ, de sorte que les enjeux politiques attendus liés à l'article 5 sont déjà pris en compte dans l'inaction de la Commission au titre de l'article 4.

La procédure tend ainsi à mêler deux décisions différentes. La première consiste à déterminer si une mesure prise par un pays tiers constitue une coercition économique au sens de l'article 2. Il s'agit d'une appréciation juridique et probatoire fondée sur les critères énoncés dans le règlement. La seconde consiste à déterminer si, après avoir rendu cette décision et épuisé toutes les possibilités de dialogue, il est approprié que l'Union européenne prenne des mesures de rétorsion dans les circonstances propres à chaque cas. Cette dernière question est politique. Or les articles 8 et 9 imposent déjà un examen de la nécessité des mesures et de l'intérêt de l'Union. L'article 11 encadre leur choix, les États membres participent à leur adoption par la comitologie, et leur suspension ou leur suppression reste possible. Constater une coercition ne rend donc pas la riposte automatique.

Pour être dissuasives, ces premières étapes doivent rester simples et prévisibles. Si une décision au titre de l'article 5 oblige d'ores et déjà les États membres à résoudre les questions politiques liées à une éventuelle confrontation commerciale, l'Union européenne se trouve *de facto* contrainte de négocier les conséquences de mesures de rétorsion avant même que celles-ci ne soient réellement envisagées.

L'Union devrait franchir les premières étapes sans blocage institutionnel inutile. La perspective de coûts croissants pourrait alors peser sur les choix du pays tiers et des

entreprises susceptibles d'être touchées par une riposte. Ce n'est qu'en cas d'échec des signaux et du dialogue que l'Union devrait se lancer dans cette négociation politique plus difficile. À ce stade, l'IAC comporte des garanties étendues qui suffisent à empêcher une escalade préjudiciable sur le plan économique ou géopolitique. Le problème institutionnel ne réside donc pas dans un contrôle politique insuffisant des mesures de rétorsion, mais dans l'exercice prématuré de ce contrôle.

Si l'évaluation prévue à l'article 2 doit être considérée comme une conclusion juridique et probatoire, les éléments de preuve doivent être produits d'une manière prévisible pour les États membres, les opérateurs économiques et les pays tiers. Plusieurs outils existent. Le « Supply Chain Analytics Hub » suit les prix et les volumes d'importation à partir des données douanières. Cette méthode nourrit aussi les travaux de la DG TRADE sur les risques de détournement des échanges. Le lien avec la politique de sécurité économique est établi au niveau stratégique. La stratégie européenne de sécurité économique classait l'exploitation des dépendances et la coercition économique parmi quatre catégories de risques. Le système SCAN a ensuite servi aux évaluations des risques pesant sur les chaînes d'approvisionnement.

La communication sur le renforcement de la sécurité économique cite l'IAC comme outil de dissuasion. Elle définit des indicateurs de dépendance à haut risque et annonce un « pôle d'information sur la sécurité économique », fondé sur les dispositifs de suivi existants, dont une alerte rapide sur les flux commerciaux. Ce qui fait encore défaut, c'est un lien formel entre cette capacité de surveillance et l'ouverture d'un examen au titre de l'article 4. Aucun de ces outils n'a été conçu pour l'IAC. Ensemble, ils pourraient mesurer le premier et le plus quantitatif des facteurs visés à l'article 2§2, à savoir l'intensité et l'impact d'une mesure prise par un pays tiers, de manière plus systématique qu'une procédure d'examen *ad hoc* ne le fait actuellement.

5. RECOMMANDATIONS POUR UNE ACI PLUS CRÉDIBLE

L'IAC dispose déjà de moyens de riposte importants et d'un cadre juridique éprouvé. Le défi consiste à faire fonctionner cette architecture de manière plus crédible et plus prévisible lorsque des cas de coercition économique suffisamment graves se produisent. Il ne s'agit pas de recourir systématiquement à l'IAC dans le cadre de différends commerciaux ordinaires. L'article 2, lu conjointement avec le considérant 15, impose un seuil significatif, selon lequel seule une coercition atteignant un niveau de gravité qualitatif ou quantitatif suffisant relève du champ d'application du règlement. Lorsqu'un comportement laisse supposer l'existence d'une coercition économique caractérisée, le fait d'ouvrir une enquête et, si les conditions juridiques sont remplies, de constater formellement l'existence de cette coercition ne devrait pas être considéré en soi comme une escalade exceptionnelle.

Les recommandations qui suivent s'articulent autour de plusieurs axes. Premièrement, l'Union européenne devrait présenter l'IAC comme une réponse spécialisée à une coercition économique grave, plutôt que comme un « bazooka commercial » exceptionnel. Deuxièmement, l'ouverture d'une procédure d'examen devrait obéir à des critères plus prévisibles. Troisièmement, la détermination formelle de l'existence d'une coercition devrait être renvoyée à la Commission, tandis que le contrôle politique devrait s'intensifier à mesure que le processus se rapproche de la mise en œuvre effective de contre-mesures. Quatrièmement, des mécanismes de solidarité européenne devraient amortir les coûts asymétriques que la coercition et la réponse de l'Union européenne pourraient imposer aux différents États membres. Enfin, l'IAC devrait davantage tirer parti de la souplesse procédurale dont elle dispose et, grâce à des modifications ciblées, se doter d'une voie accélérée plus claire pour les cas urgents.

Recommandation 1 : Faire de l'IAC un instrument ordinaire face aux coercitions graves

L'Union européenne devrait renoncer au « bazooka commercial ». Si cette métaphore a peut-être contribué à faire comprendre l'importance de cet instrument au cours du processus législatif, elle risque désormais de devenir un obstacle à son utilisation efficace. La métaphore laisse croire qu'il faudrait assumer d'emblée une confrontation commerciale. Or cela n'a que

peu de rapport avec le fonctionnement réel de l'IAC. Même après la reconnaissance d'une coercition, le règlement exige la poursuite du dialogue et laisse une marge de manœuvre considérable au pays exerçant la coercition pour changer de cap avant que des mesures de riposte ne soient adoptées ou appliquées. Il vaut mieux présenter l'IAC comme un instrument qui rend la coercition coûteuse et dont l'efficacité dépend du déroulement prévisible de ces différentes étapes.

Modifier le langage utilisé pour décrire cet instrument va au-delà d'une simple question de présentation. La manière dont l'IAC est compris détermine le seuil politique de son utilisation. Si l'ouverture de la procédure est systématiquement décrite en termes alarmistes, tant les États membres que les acteurs économiques concernés ont des raisons d'évaluer ses premières étapes à l'aune des conséquences potentielles d'une confrontation commerciale à grande échelle. Le même signal est envoyé à l'extérieur, où le lancement d'un examen peut être interprété par le pays tiers comme un acte d'escalade extraordinaire plutôt que comme le début d'un processus réglementaire structuré. Une approche d'application progressive offre une perspective différente. Un examen ou une décision indique que l'Union européenne a identifié un comportement potentiellement coercitif, et que la poursuite de cette coercition augmentera le risque de conséquences économiques. Cette lecture permettrait à l'Union européenne et aux pays tiers de considérer les premières étapes de l'IAC comme faisant partie de la diplomatie économique ordinaire plutôt que comme le coup d'envoi d'une guerre commerciale.

Recommandation 2 : Encadrer et rendre prévisible l'ouverture des enquêtes

Une modification ciblée devrait restreindre le pouvoir discrétionnaire de la Commission dès le tout début de la procédure. Les instruments de défense commerciale offrent un modèle. Une demande dûment motivée d'un État membre ou d'un groupe représentatif d'opérateurs, voire une alerte issue des outils de surveillance de la Commission, obligerait celle-ci à se prononcer dans un délai fixe. Elle pourrait, par exemple, disposer de 45 jours, comme en matière antidumping, pour déterminer si les conditions de l'article 2§1 paraissent remplies et, si c'est le cas, ouvrir un examen. Tout refus serait motivé et rendu public. Le rôle du Conseil au stade de la détermination, s'il était maintenu, ainsi que le contrôle des États membres sur les mesures de riposte resteraient inchangés. Cela rendrait prévisible le déclenchement de l'examen, une condition nécessaire pour qu'un pays tiers prenne au sérieux la perspective d'une riposte.

Il n'est pas nécessaire d'inventer les critères déclenchant une telle obligation. La Commission utilise déjà des seuils publics pour repérer les dépendances stratégiques et les tensions d'approvisionnement. Dans sa communication de 2025, elle ajoute des indicateurs non cumulatifs de dépendances à haut risque : par exemple, le contrôle d'au moins 60 % de l'approvisionnement de l'Union par un pays tiers ou des opérateurs, ou l'usage passé de ces dépendances à des fins de pression.

Il convient de reconnaître les limites de cette approche. Les outils ont été conçus pour détecter les chocs d'offre, et non une intention coercitive, et ils sont particulièrement efficaces pour les restrictions à l'exportation de type chinois. Ces outils détectent moins bien les menaces encore absentes des statistiques commerciales, comme celles proférées dans l'affaire du Groenland, et les mesures touchant les exportations européennes plutôt que ses importations. Il faudrait alors associer l'annonce officielle de la mesure à des données d'exposition des exportateurs, que la Commission ne publie pas encore systématiquement. Des seuils mal calibrés pourraient entraîner des déclenchements excessifs et affaiblir le signal, tandis qu'un pays tiers pourrait tenter d'ajuster ses mesures juste en dessous de ces seuils. Aucun de ces risques n'est déterminant. La Commission conserverait son pouvoir d'agir de sa propre initiative en dessous des seuils, et une clause « de *minimis* » permettrait d'éviter que des différends mineurs ne soient entraînés dans la procédure. Ces indicateurs inverseraient la logique actuelle : une fois ces seuils atteints, ne pas agir nécessiterait une justification publique.

Des indicateurs ventilés par État membre permettraient de mettre en évidence, avant toute crise, la manière dont les coûts liés à la coercition et à la réponse de

l'Union sont susceptibles de se répartir en son sein, c'est-à-dire cette asymétrie dont tirent parti les pays tiers. Ils fourniraient ainsi une base factuelle pour négocier à l'avance la manière dont ces coûts pourraient être partagés, plutôt que de découvrir la répartition des charges en plein milieu d'une confrontation. Pour les entreprises européennes, l'avantage réside dans la prévisibilité : la publication de seuils d'intervention permet aux opérateurs de savoir quels risques font l'objet d'une surveillance et à quel moment une demande émanant de leur État ou de leur association sectorielle obligerait la Commission à agir. Une enquête de la DG GROW et de la BEI suggère que la demande existe, car les entreprises dépendant d'intrants essentiels en provenance de Chine étaient plus susceptibles que les autres de signaler des difficultés d'accès aux matières premières (20 % contre 12 %) et aux semi-conducteurs (19 % contre 11 %).

Recommandation 3 : Restituer à la Commission la compétence de statuer formellement sur l'existence d'une coercition

Une modification de l'IAC devrait réexaminer la conception institutionnelle de la phase de détermination. La réforme la plus directe consisterait à se rapprocher de la proposition initiale de la Commission. À l'issue de son examen, la Commission aurait alors statué elle-même sur la présence des critères de coercition économique et aurait pu, avant de le faire, inviter le pays tiers à présenter ses observations. L'intervention ultérieure du Conseil a considérablement relevé le seuil politique nécessaire pour adopter cette première détermination formelle au titre de l'article 5 du règlement. Des propositions politiques récentes ont identifié la complexité institutionnelle de l'IAC comme un obstacle potentiel à une dissuasion crédible. Il convient de laisser inchangés le champ d'application matériel et le seuil de l'article 2 et de s'attacher plutôt à la séquence du contrôle politique au sein du processus réglementaire.

Cette garantie politique est placée au mauvais stade de la procédure. Déterminer si un comportement répond aux critères de l'article 2 relève avant tout d'un exercice juridique et probatoire. Cela revêt certes une importance politique, mais cela ne permet ni de choisir des mesures de riposte, ni d'engager l'Union européenne à prendre une quelconque action par la suite. La Commission pourrait appliquer ces critères de façon cohérente d'un dossier à l'autre. À l'inverse, le vote à la majorité qualifiée au Conseil incite les États membres à anticiper dès ce stade les coûts de futures représailles. Cette réforme changerait l'autorité compétente pour appliquer l'article 2, sans en modifier la définition ni le seuil. Par conséquent, cela séparerait clairement l'évaluation de la coercition de la question politique ultérieure consistant à déterminer ce que l'Union européenne devrait finalement faire, le cas échéant, à ce sujet.

Le fait de confier à la Commission la décision au titre de l'article 5 n'impliquerait pas une réduction de l'influence des États membres lorsque les enjeux deviennent importants. La procédure actuelle en tient déjà compte dans une large mesure. Avant que des mesures de rétorsion puissent être adoptées, la Commission doit établir leur nécessité et l'intérêt de l'Union, sélectionner et ajuster les mesures conformément à l'article 11, puis soumettre les mesures proposées au contrôle des États membres dans le cadre de la procédure d'examen. Ce sont les étapes auxquelles les questions relatives à la répartition des coûts économiques, aux relations avec le pays tiers et aux intérêts plus larges de politique étrangère deviennent inévitables.

Si les États membres souhaitaient néanmoins renforcer le contrôle politique dans une révision du règlement, il existerait un stade plus cohérent pour l'exercer. Ce serait lors de la décision d'adopter des mesures de riposte plutôt qu'au moment de la constatation préalable de l'existence d'une pratique coercitive. Un acte d'exécution du Conseil à ce stade pourrait être envisagé comme un compromis politiquement viable. Toutefois, s'il fallait choisir entre une implication directe du Conseil au stade de la constatation et une implication directe du Conseil au moment où des coûts économiques sont sur le point d'être effectivement imposés, cette option refléterait mieux la logique de l'instrument.

Recommandation 4 : Partager les coûts liés à la lutte contre la coercition

La meilleure visibilité sur la répartition des coûts apportée par le cadre d'indicateurs devrait s'accompagner d'un

mécanisme de partage de ces coûts. Le problème n'est pas nouveau. L'analyse d'impact de la Commission relative à l'IAC envisageait un mécanisme de compensation financière permettant aux opérateurs économiques de bénéficier d'une aide pour les pertes causées soit par les mesures coercitives, soit par les contre-mesures de l'Union. Cette option n'a pas été retenue, en raison de ses implications budgétaires et administratives. Lorsque les pressions sont concentrées sur quelques États membres, régions ou secteurs, une aide commune réduirait le risque que ces coûts se traduisent par une opposition à une riposte européenne. Le mécanisme de solidarité annoncé par la Commission en octobre dernier pour les États membres confrontés à une coercition économique ou à des représailles commerciales offre un cadre naturel à cet effet, à condition qu'il comporte une dimension financière.

Ce dispositif pourrait s'inspirer du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation : une solidarité de l'Union ciblée en faveur des personnes, régions ou secteurs supportant des coûts d'ajustement exceptionnellement concentrés. Le cadre d'indicateurs proposé pourrait aider à identifier où ces charges sont susceptibles de peser et fournir des critères objectifs pour l'accès à l'aide. Les négociations en cours sur le CFP 2028-2034 offrent l'occasion d'envisager un tel dispositif parallèlement à une révision de l'IAC. Lorsque les mesures de réponse de l'Union génèrent des recettes, notamment par le biais de droits de douane supplémentaires, une option consisterait à consacrer une partie de ces recettes au financement du mécanisme de solidarité. Une affectation directe nécessiterait un examen minutieux au regard du cadre budgétaire pluriannuel, mais le principe de base est simple : une partie de la valeur économique générée par la réponse collective de l'Union pourrait être utilisée pour soulager les acteurs supportant une part disproportionnée de ses coûts.

La réponse européenne aux pressions économiques exercées par la Chine sur la Lituanie à la suite de l'ouverture d'un bureau de représentation taïwanais à Vilnius en 2021 en est une illustration pertinente. La Chine ayant restreint l'accès à son marché pour des exportateurs lituaniens et des entreprises liées à leurs chaînes d'approvisionnement, la Commission a autorisé un programme national de prêts de 130 millions d'euros. Il devait aider les entreprises touchées à s'adapter, à se diversifier et à accéder à d'autres marchés. Cet épisode a démontré qu'un soutien économique ciblé peut compléter la réponse diplomatique et juridique de l'Union face à la coercition. Pourtant, le financement est resté national : l'Union a surtout autorisé la Lituanie à mobiliser son propre budget dans le respect des règles relatives aux aides d'État. Un mécanisme permanent au niveau de l'Union irait plus loin en permettant de répartir les coûts liés à la résistance à la coercition entre tous les États membres de l'Union, plutôt que de les faire peser principalement sur le budget de l'État membre qui se trouve être visé.

Recommandation 5 : Rationaliser les délais de la procédure anti-coercition

Une éventuelle révision du règlement devrait rationaliser le calendrier de la procédure de l'IAC. Le règlement contient déjà des repères temporels. Il subsiste toutefois une marge de manœuvre, avec les notions de « possibilité adéquate » de consultation et de « délai raisonnable » pour que la pratique coercitive cesse. Une certaine souplesse est nécessaire, en particulier lorsque de véritables négociations sont en cours. Mais cela ne devrait pas permettre que le retard devienne une stratégie visant à contourner l'instrument. La procédure devrait continuer d'avancer tant que les conditions juridiques sont remplies, sauf si le pays tiers prend des mesures crédibles pour mettre fin à la coercition ou si des négociations réelles justifient un délai supplémentaire. Une plus grande rigueur en matière de prolongations, notamment des motifs plus clairs justifiant les retards importants, renforcerait l'idée selon laquelle la poursuite des pratiques coercitives fait avancer le processus.

L'argument en faveur d'une plus grande discipline procédurale est devenu encore plus pertinent à la lumière du débat naissant sur un instrument commercial de « bouton rouge » permettant une réaction rapide. Le document informel franco-allemand préconise la mise en place d'un mécanisme capable d'agir rapidement en réponse à des distorsions graves et systématiques

du marché, notamment grâce à une procédure décisionnelle conçue pour réduire le risque de blocage politique. L'instrument proposé a une portée plus large que l'IAC et semble destiné à traiter des comportements qui ne constituent pas nécessairement une coercition économique au sens de l'article 2. Toutefois, lorsqu'un conflit aigu relève effectivement du champ d'application matériel de l'IAC, la même préoccupation quant à la rapidité se pose. Pour éviter de créer un dispositif qui ferait double emploi, une révision pourrait plutôt prévoir une procédure accélérée au sein de l'IAC : délais raccourcis ou, en cas de préjudice grave et imminent, mesures provisoires dans l'attente de la procédure ordinaire. Une telle option nécessiterait des seuils et des garanties soigneusement définis. Il ne s'agirait pas d'abaisser le seuil de fond applicable à la coercition économique, mais de veiller à ce que l'IAC reste en mesure d'agir lorsque tout retard priverait l'instrument de son effet utile.

***

Les premières étapes de la procédure devraient être relativement simples, prévisibles et s'appuyer sur des indicateurs établis par la Commission, car leur fonction principale est de signaler que la coercition a été reconnue et que la poursuite du comportement en question entraînera un coût réel. La procédure devrait pouvoir évoluer plus rapidement lorsque l'urgence l'exige, tandis qu'un mécanisme de solidarité réduirait la capacité des pays tiers à exploiter la répartition inégale des coûts liés soit à la coercition, soit à la réponse de l'Union européenne. Les négociations politiques difficiles portant sur les coûts précis que l'Europe est prête à imposer devraient avoir lieu ultérieurement et, si la fonction de signal de l'IAC fonctionne comme prévu, pourraient ne jamais s'avérer nécessaires. L'IAC doit pouvoir favoriser la désescalade sans riposte, mais aussi permettre des mesures proportionnées lorsque le dialogue échoue.

[4] L'auteur tient à remercier Dimitri Zurstrassen, Rodman Afshar et Adrian Forest.

Lukas Schaupp
Chercheur associé, GTPO[4]

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© *Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026*

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.