

PAR JEAN HUVELIN



MARCHÉS ET COMPÉTITIVITÉ

« PRÉFÉRENCE EUROPÉENNE » : LE CONCEPT QUI MARQUERA 2026

Alors que la Commission européenne s'apprête à présenter sa proposition pour renforcer les secteurs industriels stratégiques, la notion de « préférence européenne » s'est désormais imposée dans le débat public. En passe d'être consacrée par la législation européenne, elle marque l'aboutissement d'un tournant progressif entamé par l'Union Européenne (UE) depuis plusieurs années et qui vise à concilier trois exigences : autonomie stratégique, compétitivité industrielle et transition écologique.

La « préférence européenne » désigne l'idée selon laquelle l'UE devrait, dans certains domaines considérés comme stratégiques, favoriser les entreprises et les produits de ses États membres par rapport à ceux de ses concurrents extra-européens. Elle entend utiliser la législation de l'UE, les financements européens et la commande publique comme des leviers pour promouvoir la production et la création d'emplois sur le sol européen. Alors que l'UE s'est historiquement construite autour des libertés de circulation, de la concurrence non-fauscée et de l'ouverture commerciale, la notion de préférence européenne, promue de longue date par la France, semble ainsi opérer une rupture en matière économique. S'il s'agit bien d'un changement de doctrine, son émergence s'est opérée sous l'effet de plusieurs crises successives et s'inscrit en réalité dans la continuité de politiques publiques menées depuis plusieurs années.

De l'autonomie stratégique ouverte à la préférence européenne

Tout d'abord, la crise liée à la pandémie de COVID-19 (2020-2021) a révélé la vulnérabilité des chaînes de valeur et les dépendances en matière d'approvisionnement de l'économie européenne. Partant de ce constat, l'UE a développé le concept d'« autonomie

Jean Huvelin, directeur Cobaty International – ASBL Bruxelles



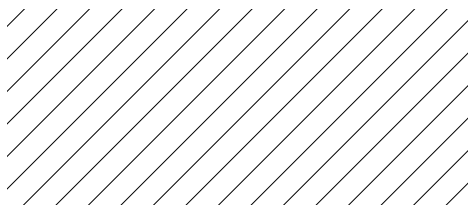
(1) L'origine européenne inclut les pays membres de l'EEE (Espace économique européen) et de l'AELE (Association européenne de libre-échange), ainsi que l'Ukraine.

(2) Comme l'instrument de filtrage des investissements directs étrangers (IDE) adopté en 2019 ou l'instrument anti-coercition de 2021, destiné à prévenir l'instrumentalisation des dépendances économiques par un pays tiers.

stratégique», qui définit les conditions de sa capacité à agir de manière souveraine, et renforcé considérablement sa politique industrielle. Le terme d'« autonomie stratégique » a été prononcé pour la première fois le 28 septembre 2020 par Charles Michel, alors président du Conseil européen.

Ensuite, l'invasion de l'Ukraine en février 2022 a contraint l'UE, voyant sa souveraineté et sa sécurité menacées, à relancer sa production et ses dépenses en matière de défense. Ainsi, l'UE a adopté un règlement pour l'industrie de la Défense, dit « EDIP », et l'instrument financier « SAFE » pour l'achat de matériel militaire qui introduisent notamment une disposition selon laquelle certains produits financés ne doivent pas contenir plus de 35 % de composants d'origine non-européenne⁽¹⁾.

Enfin, le contexte géopolitique, en particulier sur le plan commercial, a fortement évolué en quelques années. Si, il y a encore quelques années, les outils de défense commerciale dont se dotait l'UE visaient principalement à répondre aux pressions économiques de la Chine⁽²⁾, le protectionnisme accru des États-Unis, d'abord avec l'*Inflation Reduction Act* (IRA) puis surtout avec l'augmentation des droits de douane à partir de 2025, vont l'amener à adopter des mesures supplémentaires pour préserver la compétitivité des entreprises sans compromettre son objectif >>>



de neutralité climatique pour 2050. A cet égard, un projet de règlement européen, destiné à renforcer la base industrielle de l'UE, devrait consacrer dans la législation des critères techniques de préférence européenne.

Industrie : vers un « Made in European Union » ?

Dans sa proposition pour un « *Industrial Accelerator Act* » (IAA), ou « accélérateur industriel », la Commission européenne constate que la part de l'industrie dans le PIB (Produit intérieur brut) européen est passée de 17,4 % à 14,3 % entre 2000 et 2024. Afin d'inverser cette tendance, l'Institution propose de fixer un objectif : porter la part de l'industrie à 20 % du PIB de l'UE à l'horizon 2035. Pour ce faire, elle envisage en particulier d'introduire des exigences en matière de production sur le sol européen (« *Made in European Union* ») ainsi que des exigences d'intensité carbone pour certains produits issus de trois industries (énergétique-intensifs, fabricants de technologies zéro net et industrie automobile).

Si ces secteurs représentent seulement 15 % de la production manufacturière européenne, ils ont des points communs notables : leurs volumes de production sont en baisse ou peine à décoller depuis 2021, ils font face à une concurrence internationale intense et surtout, ils jouent un rôle important dans l'avenir de la transition écologique^[3].

La Commission européenne prévoit également des dispositions spécifiques pour des produits du secteur de la construction, comme l'acier, le ciment, l'aluminium et certains plastiques, qui devraient répondre à des exigences de contenu bas carbone et/ou d'origine (selon les filières) dans le cadre des marchés publics et des régimes de soutien public. Des labels bas carbone volontaires, conformes aux dispositions du règlement sur les produits de construction de 2024, seraient également mis en place^[4].

En ce qui concerne les marchés publics, qui représentent 15 % du PIB de l'UE, la Commission présentera durant l'été 2026 une proposition pour réviser la directive de 2014. A cette occasion, elle devrait proposer d'introduire des dispositions destinées à faire un usage davantage stratégique de la commande publique par les pouvoirs adjudicateurs, en vertu du principe de préférence européenne. Ces évolutions pourraient modifier en profondeur les conditions d'accès aux appels d'offres et les stratégies d'approvisionnement des entreprises.

Protectionnisme généralisé ou outil durable de compétitivité ?

Le 17 septembre 2017, le président Emmanuel Macron prononçait un discours à l'université de la Sorbonne appelant de ses vœux une « souveraineté euro-

il conviendra de trouver un point d'équilibre entre un protectionnisme général - qui risquerait d'être contraire aux engagements internationaux de l'UE et d'alimenter l'inflation des coûts de construction - et un régime rempli d'exemptions qui videraient le principe de préférence européenne de toute portée pratique"

[3] Dans l'UE, l'industrie est responsable de 26 % des émissions de gaz à effet de serre.

[4] Le texte contient également des dispositions pour accélérer les procédures administratives et renforcer le contrôle des IDE (investissements directs étrangers).

péenne ». L'idée de préférence européenne, qui en est sa déclinaison économique, est aujourd'hui qualifiée d'« instrument indispensable » pour la compétitivité par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Pourtant, si cette notion ne fait plus l'objet d'un rejet de principe par la Commission et certains États membres, ses modalités de mise en œuvre restent loin de faire consensus.

En effet, aussitôt que l'on entre dans des considérations techniques, la préférence européenne divise. Ainsi, la notion de « *Made in EU* », défendue par la France et reprise dans les premières versions du texte par la Commission, se trouve au cœur des débats. L'Allemagne, de son côté, lui préfère comme alternative le « *Made with EU* » qui inclurait des pays tiers partenaires avec lesquels l'UE a des accords commerciaux. Elle craint également de possibles mesures de rétorsion, en particulier des États-Unis et de la Chine. Les plus petits États membres craignent, quant à eux, que de telles exigences ne leur profitent pas, tout en s'inscrivant à rebours des promesses de simplification administrative de la Commission.

La proposition de la Commission pour un accélérateur industriel, une fois finalisée, sera entre les mains des colégislateurs de l'UE, à savoir le Parlement européen et le Conseil, qui seront amenés à l'amender avant son adoption définitive.

D'avantage qu'une forme de correction conjoncturelle, la préférence européenne apparaît comme un nouvel instrument stratégique structurant de la politique industrielle de l'UE qui devrait continuer à s'imposer dans les futures législations. Par conséquent, il conviendra de trouver un point d'équilibre entre un protectionnisme général - qui risquerait d'être contraire aux engagements internationaux de l'UE et d'alimenter l'inflation des coûts de construction - et un régime rempli d'exemptions qui videraient le principe de préférence européenne de toute portée pratique.

Pour les professionnels de la construction, la préférence européenne sera concrète. En effet, elle devrait se traduire, dans les prochaines années, par des exigences bas carbone dans les marchés publics de construction, voire par des critères d'origine pour certains matériaux, ce qui impliquera des changements opérationnels importants.

Les orientations du cadre financier pluriannuel 2028-2034, dont les négociations doivent s'achever fin 2026, nous diront si la préférence européenne deviendra un outil durable de compétitivité ou restera un simple signal politique opportuniste. ■

Jean Huvelin
Directeur Cobaty International – ASBL Bruxelles

