

**Contribution
aux députés européens
sur l'*acier*, l'*automobile*
et la *préférence
communautaire***

JUILLET 2025

Contribution du CESE aux députés européens représentés par MM. Kalfon, Sbaï et Grudler

Trois députés européens représentant trois groupes importants du Parlement européen ont saisi, dans une démarche inhabituelle, le Conseil économique, social et environnemental français sur des sujets de politiques publiques déterminantes pour le futur de l'Union européenne et de ses citoyens : l'avenir de l'industrie automobile européenne, l'avenir de l'industrie de l'acier et la question d'une véritable préférence européenne en faveur des produits et services européens.

L'article 70 de la Constitution ne permet pas au Parlement européen ou aux entités y siégeant de saisir directement le CESE. Toutefois, le CESE, dont une formation permanente traite des questions européennes, a mis les enjeux européens au cœur de ses réflexions et peut s'autosaisir de thématiques qu'il juge prioritaires pour la France et l'Union européenne.

Le CESE a, en effet, défini sa vision de l'UE dans ses Orientations stratégiques¹ pour la mandature 2021-2026 en affirmant que c'est par « *l'Europe et l'international qu'on luttera contre les grandes distorsions (financières, fiscales, sociales, économiques, environnementales et commerciales) et que l'on répondra aux grands défis géopolitiques (...)* » et en indiquant que « *les sociétés civiles organisées doivent renforcer leurs relations à l'échelle européenne et internationale pour peser dans le débat public mondial.* »

C'est donc conscient que l'Union européenne façonne nos lois et le quotidien des citoyens, que le CESE confirme sa légitimité et son intérêt à répondre aux sollicitations des députés du Parlement européen sur des enjeux essentiels pour l'avenir de l'Union et ses citoyens en apportant le regard de la société civile française organisée sur des secteurs et politiques stratégiques à travers les différents travaux qu'il a pu produire.

1. S'agissant des enjeux relatifs à l'industrie automobile et à l'acier

1.1 Conclusions et recommandations

- 1.1.1 Le CESE s'est exprimé sur les questions industrielles (2018)² ainsi que sur les filières stratégiques (2021)³ et s'est récemment saisi du sujet de la réindustrialisation.
- 1.1.2 Dans son avis de mars 2025 « *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* »⁴, le CESE a émis 16 préconisations qui, directement ou indirectement, s'appliquent à tous les secteurs industriels, y compris ceux de l'automobile et de l'acier. Si les préconisations visent en premier lieu le niveau national et s'adressent aux pouvoirs publics français, la dimension européenne a été intégrée tant dans l'état des lieux que dans certaines préconisations.

¹ [2021_orientations_strategiques.pdf](#)

² Industrie : un moteur de croissance et d'avenir (rapporteuse : Marie-Claire CAILLETAUD, ancienne conseillère, groupe CGT)

³ Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités (rapporteurs : Marie-Claire CAILLETAUD, ancienne conseillère, groupe CGT ; Frédéric GRIVOT, ancien conseiller, Groupe des Entreprises)

⁴ Rapporteurs : Michèle Salvadoretti (Groupe des entreprises), Pascal Guihéneuf (Groupe CFDT)

- 1.1.3 Ces préconisations reposent sur six axes :
- 1.1.4 Définir une politique stratégique mieux priorisée, centrée sur le respect des limites planétaires, et plus agile, s’inspirant notamment de la gestion de projet de type ARPA. Pour le CESE, la gouvernance du Conseil national de l’industrie et des comités stratégiques de filière est à revoir, car elle ne laisse pas suffisamment de place à certaines parties prenantes, notamment les collectivités territoriales et les organisations syndicales. Il est par ailleurs urgent d’organiser des Assises de l’industrie et de l’innovation avec toutes les parties prenantes.
- 1.1.5 Instaurer un champ concurrentiel équitable. Pour le CESE, il conviendrait de mettre effectivement en place les clauses miroirs dans l’ensemble des accords commerciaux de l’Union européenne afin de protéger les entreprises françaises et européennes, soumises à des normes sociales et environnementales avancées, de la concurrence d’entreprises extraeuropéennes dont les coûts de production sont moindres du fait de normes moins exigeantes (cf. 1.2. Observation particulière, ci-après, sur le mécanisme d’ajustement aux frontières et sur les clauses miroirs).
- 1.1.6 Soutenir l’innovation et la dynamique entrepreneuriale en renforçant l’accompagnement des TPE-PME dans leur transition numérique et écologique, en fléchant vers ces dernières davantage de crédit impôt recherche et enfin, en améliorant notre capacité à saisir des financements européens.
- 1.1.7 Faire renaître l’attractivité des métiers de l’industrie. Le CESE préconise, pour permettre une réindustrialisation durable, de mieux anticiper l’évolution des besoins en compétences dans les secteurs industriels en transformation ainsi que de changer l’imaginaire auprès des élèves, des parents et du corps enseignant. Dans cet esprit, le CESE préconise de renforcer les filières menant aux métiers de l’industrie, en commençant par donner le goût des sciences et technologie dès la classe de 6^e.
- 1.1.8 Renforcer la dynamique du dialogue social au niveau des branches et des entreprises, afin d’embarquer tous les salariés dans les transitions qui s’imposent aux entreprises.
- 1.1.9 Mobiliser davantage de financement et renforcer le rôle des régions en matière économique. Le CESE préconise notamment de développer des outils sécurisés destinés à mobiliser l’épargne privée, française et européenne, pour financer les projets économiques stratégiques, ainsi que développer les fonds d’amorçage territoriaux. Il préconise également d’augmenter les financements en faveur de la réhabilitation des friches.
- 1.1.10 Dans l’avis « *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l’avenir ?* », figure une annexe consacrée à des scénarios d’évolution du secteur automobile à 2040. Elle a été préparée par Futuribles, centre de réflexion spécialisé dans les analyses prospectives. Il convient de noter que, dans la mesure où cette annexe n’a pas

été préparée par le CESE ni fait l'objet d'une adoption en plénière, elle n'engage pas le Conseil.

1.2 Observation particulière

- 1.2.1 Sur le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)** et les **“clauses miroirs”** sectorielles :
- 1.2.2 Le MACF vise à soutenir les politiques climatiques européennes en évitant le déplacement des émissions *via* le remplacement de la production domestique par des importations de produits carbonés. Il vise ensuite à préserver la compétitivité des entreprises de l'UE en les protégeant des effets néfastes d'une politique unilatérale de tarification du carbone (ex. : délocalisations, concurrence inéquitable).
- 1.2.3 Les parlementaires européens qui ont sollicité le CESE français soulignent que *“la transition de l'industrie semble menacée en France et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières risque d'être contourné, réduisant encore la santé du secteur en Europe et interrogeant la politique commerciale de l'Union.”*
- 1.2.4 Le CESE a toujours soutenu le MACF, à la condition que le prix de la tonne de carbone soit suffisant pour que ce mécanisme soit efficient. Le MACF poursuit en effet une logique normative et incite les pays tiers à adopter des politiques climatiques plus ambitieuses, pour préserver leur accès au marché européen. L'UE fait ainsi du MACF un outil diplomatique : en régulant son propre marché, elle parvient à exporter ses normes au reste du monde. Le CESE a par exemple rappelé que : *“Au niveau européen, le système d'échanges de quotas d'émission constitue un dispositif de tarification du carbone qui commence à porter ses fruits pour orienter les investissements des entreprises vers des procédés de fabrication moins consommateurs en énergie et moins émetteurs de GES. Il est désormais complété par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) qui vise à taxer les produits importés carbonés dont la compétitivité-prix constitue une menace pour les produits européens qui supportent une tarification du carbone.”* (CESE, avis *Consommation durable, favoriser une économie de la sobriété pour passer de la prise de conscience aux actes*, juillet 2023). De plus, le MACF ne pourra à lui tout seul éviter les distorsions de concurrence. Il faudra qu'il soit complété, notamment pour le secteur de l'énergie, par des mesures visant à contrebalancer les subventions massives constatées, par exemple, aux États-Unis.
- 1.2.5 Mais des entreprises exportatrices vers l'UE peuvent être tentées de contourner le MACF en déclarant des émissions de carbone inférieures à la réalité pour réduire les coûts.
- 1.2.6 C'est pourquoi le CESE recommande, pour minimiser ce risque, de renforcer les contrôles et surtout d'améliorer la transparence des déclarations au titre du MACF. Plus généralement, dans cet esprit, le CESE devrait adopter le 8 juillet 2025 une résolution par laquelle il réaffirme son engagement pour la transition écologique et, en particulier, plaide pour le maintien, sous réserve de modifications paramétriques, du dispositif de

rapportage CSRD⁵. En effet, la CSRD s’appliquera aux entreprises étrangères qui exportent vers l’UE. Elle constitue donc un levier pour l’UE pour défendre ses intérêts économiques en même temps que pour réussir la transition écologique. Ce sujet de rapportage procède d’une même logique de fond que celui de la transparence des déclarations dans le cadre du MACF.

- 1.2.7 Plus généralement, dans l’avis cité ci-dessus sur l’autonomie stratégique de l’Union européenne, le CESE a souligné l’importance de « mettre en place, au niveau européen, des instruments permettant de rétablir les conditions d’une concurrence équitable entre producteurs nationaux et entreprises exportant vers l’UE, les premiers étant soumis à des normes sociales et environnementales plus strictes qui pèsent sur leur compétitivité. Pour rétablir un équilibre, il conviendrait de prévoir dans les accords de commerce des clauses imposant des normes de productions identiques (« clauses miroirs sectorielles tant dans le domaine social qu’environnemental »). Si la question de la compatibilité avec les règles de l’Organisation mondiale du commerce reste posée, il convient de relever que de telles clauses ont été adoptées dans le domaine agricole en juin 2022 lors du Conseil Agriculture et pêche, démontrant la faisabilité de cette approche et la nécessité de continuer sur cette voie. C’est sur la base de ces principes que l’Union européenne devrait mandater ses représentantes et représentants chargés de négocier les accords commerciaux internationaux » (CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l’Union européenne dans le domaine économique*, septembre 2022). Par exemple, si, pour les opérateurs français s’appliquent des normes d’économie circulaire exigeantes, il est impératif que les clauses miroirs les prennent en compte.
- 1.2.8 L’évaluation périodique du MACF devrait permettre d’en améliorer l’efficacité, en particulier sur la qualité des contrôles. Plus globalement, le CESE s’interroge sur la remise en question actuelle du Pacte vert dans certains États membres alors qu’il commence à peine à être mis en œuvre et qu’il n’a donc pas encore été évalué.

2. S’agissant de l’enjeu d’une préférence européenne pour les produits et services de l’Union européenne :

- 2.1 Les rapports dits « Letta » et « Draghi », élaborés à la demande de la Commission européenne et publiés respectivement en avril et septembre 2024, ont bien mis l’accent sur le profond besoin pour l’Union, face à une concurrence accrue, de soutenir la compétitivité de ses acteurs économiques, de favoriser l’innovation et de défendre son « modèle » fondé sur des normes élevées de durabilité sociale et environnementale. Les récents développements dans les relations entre l’Union et les États-Unis, premier partenaire commercial de l’Europe, rendent cet enjeu plus prégnant, le Président Trump, motivé par le souhait de protéger le marché américain ayant notamment décidé d’une hausse brutale des tarifs douaniers à l’encontre des produits européens. L’Union, qui a développé depuis la fin des années 2010 une politique « d’autonomie stratégique ouverte » avec des outils renforcés, est désormais confrontée à un

⁵ Directive relative à la publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises, ou directive 2022/2464 CSRD, également appelée directive CSRD, est une directive de l’Union européenne qui établit un nouveau cadre de rapportage des entreprises cotées ou non, ETI, PME ou grandes entreprises.

contexte international tendu et complexe avec un cadre multilatéral à la peine, mis en difficulté par la position des États-Unis notamment à l'Organisation mondiale du commerce.

- 2.2 Cette situation et son évolution récente suscitent effectivement un débat : la possibilité d'introduire une « véritable préférence européenne » qui se traduirait, par exemple, sur le modèle du *Buy American Act* ou du *Small Business Act* aux États-Unis, par la possibilité de réserver une partie des marchés publics européens à des acteurs économiques locaux.
- 2.3 Il est important de rappeler que la notion de préférence européenne ne structure pas d'emblée le fonctionnement du marché intérieur et les échanges commerciaux de l'UE avec le reste du monde : si effectivement, l'Union se définit par l'absence de barrières douanières en son sein, elle est aussi en parallèle l'un de plus ardents défenseurs du cadre commercial multilatéral et par conséquent de la clause de non-discrimination ainsi que de la libre concurrence. Nombre d'États membres, dont l'Allemagne et d'autres pays du Nord, demeurent en outre attachés à combattre toute mesure qui pourrait s'apparenter à une forme trop stricte de protectionnisme commercial. L'introduction d'une préférence européenne au sein de l'UE marquerait donc une évolution importante pour le fonctionnement de l'Union.
- 2.4 Au niveau international, on peut ainsi citer l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC, qui vise à garantir l'ouverture, l'équité et la transparence des conditions de concurrence sur les marchés publics. Il s'agit cependant d'un accord plurilatéral ratifié par un nombre limité de pays (45) dans le monde. Toutefois, l'Union européenne et les États-Unis sont Parties à cet accord.
- 2.5 En réponse aux rapports Draghi et Letta et sous l'effet de l'aggravation des tensions commerciales mondiales, la Commission européenne a avancé des propositions dans son Pacte pour une industrie propre (*Clean Industrial Act*) présenté en février 2025. Ce Pacte tente d'apporter des solutions concrètes pour renforcer la compétitivité, la capacité d'innovation ou encore la création d'emplois de qualité en Europe. La Commission a annoncé dans ce cadre des mesures qui vont dans le sens d'une forme de préférence européenne, en introduisant un texte qui doit faire « augmenter la demande de produits propres fabriqués dans l'UE, en introduisant des critères de durabilité, de résilience et de préférence européenne dans les appels d'offres publics et privés » (source : site de la Commission européenne).
- 2.6 Le CESE n'a pas eu l'opportunité d'explorer l'intérêt et la faisabilité juridique d'une mesure stricte de préférence européenne. Toutefois, il s'est longuement exprimé sur les différents leviers permettant d'opposer des critères de durabilité et de résilience élevés destinés à protéger l'ensemble des acteurs économiques et sociaux européens. L'accélération de la mise en œuvre d'une véritable économie circulaire en Europe ou encore le financement de la transition verte figurent aussi parmi les sujets couverts par le CESE à travers de nombreuses préconisations, notamment dans ses travaux consacrés aux priorités pour la nouvelle mandature européenne, au Pacte Vert pour l'Europe et à l'autonomie stratégique européenne⁶.

⁶ Avis du CESE du 14/05/2024 [Quel avenir pour le Pacte vert pour l'Europe et ses citoyens ?](#) MM. Didier KLING et Lucien CHABASON, rapporteurs ; Résolution du CESE du 13/11/2024 Priorités du CESE pour la nouvelle mandature européenne, Mme Catherine LION, rapporteure ;

2.7 Autonomie stratégique et critères de durabilité : des leviers indispensables pour le CESE afin de préserver le marché intérieur et les acteurs économiques européens d'une concurrence déloyale

2.7.1 Dans ses travaux, dont ceux consacrés à une ambition d'autonomie stratégique européenne⁷, le CESE a ainsi adopté des préconisations destinées à renforcer la « souveraineté » européenne, à soutenir son tissu industriel, à protéger ses acteurs économiques, à garantir la création d'emplois de qualité et, enfin, à promouvoir un modèle fondé sur des critères élevés de durabilité sociale et environnementale. S'il ne s'agit pas à proprement parler d'instruments de « préférence européenne », ils permettent de préserver l'Union sur les plans économique, social et environnemental. Parmi les principales préconisations formulées par le CESE à ce sujet figurent :

2.7.1.1 *Des mesures déjà engagées pour favoriser l'émergence d'un écosystème favorable au tissu industriel européen ;*

2.7.1.2 La consolidation d'instruments permettant de rétablir une concurrence équitable. On peut ici évoquer l'instrument de contrôle des subventions étrangères et surtout l'instrument relatif à l'accès aux marchés publics internationaux (règlement 2022/1031 de juin 2022) qui vise à rééquilibrer, si nécessaire, l'accès des acteurs économiques européens aux marchés publics des pays tiers c'est-à-dire d'assurer une réciprocité dans ce domaine ;

2.7.1.3 La poursuite de l'assouplissement des règles européennes de concurrence pour favoriser l'émergence d'entreprises « référentes » en matière de production, d'innovation ou de normalisation et la création de Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) ;

2.7.1.4 La mobilisation d'outils récents destinés à préserver la souveraineté européenne, comme le mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers et le respect des clauses incluses dans les accords commerciaux passés entre l'Union et des pays tiers ;

2.7.1.5 Le recours aux instruments fondés sur la promotion du développement durable (MACF, clauses miroirs...). Contribuant à conforter l'autonomie stratégique de l'UE, il s'agit en particulier du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) dont le déploiement sera progressif, de la possibilité d'introduire des clauses miroirs sectorielles dans des accords passés avec des pays tiers afin de rétablir les conditions d'une concurrence équitable entre producteurs nationaux et entreprises exportant vers l'UE. L'effectivité de celles-ci reste cependant encore limitée. Le CESE soutient la démarche de l'Union européenne (UE) d'introduction de ces nouveaux instruments, même si l'on peut regretter que leur effectivité demeure réduite⁸. On peut aussi évoquer le règlement pour lutter contre la déforestation importée dont l'application a été repoussée à fin décembre 2025.

2.7.2 Pour le CESE, l'ensemble des instruments de défense commerciale et de promotion du modèle de développement durable de l'UE dans les accords internationaux peut être vu comme une première étape nécessaire avant l'instauration d'une éventuelle préférence européenne, car ils permettent de créer un écosystème favorable au tissu économique européen, à même ensuite de rivaliser avec des pays tiers.

⁷ Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique, septembre 2022, rapporteurs : Olivier Mugnier (ancien conseiller, Groupe de la coopération) et Catherine Lion (Groupe agriculture)

⁸ Avis du CESE du 26/03/2025, [Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ? | Le Conseil économique social et environnemental](#), M. Pascal GUIHÉNEUF, rapporteur et Mme Michèle SALVADORETTI, rapporteure

- 2.7.3 Le modèle européen de développement durable est un atout pour l'autonomie stratégique et la souveraineté de l'UE à la condition expresse que l'UE promeuve et fasse respecter la réciprocité des normes dans les échanges internationaux et qu'elle s'engage avec détermination dans la bataille de la normalisation qui pourrait constituer un levier de puissance européenne.
- 2.8 Le Pacte pour l'industrie propre prévoit la révision de plusieurs directives relatives à la passation de marchés afin d'y introduire (ou d'y renforcer) les dispositions en matière de préférence européenne.
- 2.8.1 En effet, une forme de « préférence européenne » existe déjà et est notamment prévue par la directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Cette préférence s'applique cependant dans des situations limitées et spécifiques. Son article 85 sur les offres contenant des produits originaires des pays tiers prévoit par exemple dans son alinéa 2 que « toute offre présentée pour l'attribution d'un marché de fournitures peut être rejetée lorsque la part des produits originaires des pays tiers, déterminés conformément au règlement (UE) no 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, excède 50 % de la valeur totale des produits composant cette offre ». Son article 38 portant sur les marchés réservés impose des critères socioprofessionnels en précisant que « Les États membres peuvent réserver le droit de participer aux procédures de passation de marchés à des ateliers protégés et à des opérateurs économiques dont l'objet principal est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées, ou prévoir l'exécution de ces marchés dans le contexte de programmes d'emplois protégés, à condition qu'au moins 30 % du personnel de ces ateliers, opérateurs économiques ou programmes soient des travailleurs handicapés ou défavorisés ».
- 2.8.2 Cette directive ainsi que les directives 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession sont en cours de révision. Le processus de consultation publique organisé par la Commission est clos depuis mars 2025 et l'adoption des textes est attendue pour 2026.
- 2.8.3 Si le CESE de n'est pas prononcé récemment pour une généralisation de la préférence européenne en matière de commande publique, il l'a clairement affirmé en matière de fourniture de biens et services numériques en appelant à instaurer « une préférence communautaire pour choisir prioritairement des acteurs européens mieux à même de préserver l'autonomie stratégique des systèmes d'IA (protection des données, transparence des algorithmes, cybersécurité, etc.) »⁹. Le CESE l'a également récemment préconisé dans l'avis relatif aux modèles productifs : « sur le modèle des ARPA, d'utiliser le levier de la commande publique, en instaurant une préférence communautaire pour choisir prioritairement des acteurs européens mieux à même de préserver l'autonomie stratégique de l'Europe. »
- 2.8.4 Le CESE a par ailleurs évoqué dans ses travaux un nécessaire assouplissement de la politique de la concurrence, notamment du régime des aides d'État pour faciliter le déploiement des PIIEC (en particulier dans le domaine de la santé ¹⁰). Ainsi, dans son avis sur l'autonomie stratégique de 2022, il a préconisé de « Faire redéfinir par la Commission, le Conseil et le Parlement les objectifs et amender les règles de la politique européenne de la concurrence, en intégrant les enjeux d'autonomie stratégique ».

⁹ Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général, rapporteurs : [Marianne TORDEUX BITKER](#) (Groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale) et [Eric MEYER](#) (Groupe Alternatives sociales et écologiques)

¹⁰ Avis sur CESE du 12/04/2022 [Comment construire une Europe de la santé ? | Le Conseil économique social et environnemental](#), Mme Catherine PAJARES Y SANCHEZ, rapporteure et M. Benoît MIRIBEL, rapporteur.

2.8.5 L’articulation entre la politique de la concurrence et la stratégie industrielle de l’Union pose question et un débat mérite d’être ouvert au sein de l’UE à l’occasion des réflexions en cours sur la préférence européenne. Le CESE rappelle cependant qu’il est indéniable que les dispositions en matière de concurrence constituent un des piliers de la construction européenne. Pour évoquer la préférence européenne, le CESE préconise également une action coordonnée et cohérente de l’ensemble des politiques communautaires (commerciale, sociale, concurrence, cohésion, recherche, Pacte vert, objectifs de neutralité climatique).

cece.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

