

Compte rendu du séminaire « Théorie et économie politique de l'Europe », Cevipof-OFCE, séance 3 – 11 mars 2022

La politique industrielle européenne au défi de la transition énergétique. Écologie industrielle et régime énergétique

Intervenants : Cyrille COUTANSAIS (IRSEM), Michel DEBROUX (DS Avocats) et Sarah GUILLOU (OFCE)

Le séminaire « Théorie et économie politique de l'Europe », organisé conjointement par le Cevipof et l'OFCE (Sciences Po), vise à interroger, au travers d'une démarche pluridisciplinaire systématique, la place de la puissance publique en Europe à l'heure du réordonnement de l'ordre géopolitique mondial, d'un capitalisme néolibéral arrivé en fin du cycle et du délitement des équilibres démocratiques face aux urgences du changement climatique. La théorie politique doit être le vecteur d'une pensée d'ensemble des soutenabilités écologiques, sociales, démocratiques et géopolitiques, source de propositions normatives tout autant qu'opérationnelles pour être utile aux sociétés. Elle doit engager un dialogue étroit avec l'économie qui elle-même, en retour, doit également intégrer une réflexivité socio-politique à ses analyses et propositions macroéconomiques, tout en gardant en vue les contraintes du cadre juridique.

Réunissant des chercheurs d'horizons disciplinaires divers, mais également des acteurs de l'intégration européenne (diplomates, hauts fonctionnaires, prospectivistes, avocats, industriels etc.), chaque séance du séminaire donnera lieu à

un compte rendu complet publié sur les sites du Cevipof et de [L'OFCE](#).

1. La perspective juridique : un embryon de politique industrielle au travers du régime des aides d'État

Michel Debroux, avocat en droit européen de la concurrence, introduit son propos par un rappel historico-juridique du cadre juridique européen. Pendant longtemps, politique industrielle et construction européenne ont été un oxymore. Les traités de Rome de 1957 ne contenaient pas de disposition spécifique relative à la politique industrielle, alors qu'ils définissaient déjà des règles européennes en matière de concurrence, règles dont la rédaction n'a pas fondamentalement changées même si les politiques de mise en œuvre ont fortement évolué. La politique de concurrence se trouve donc dès l'origine au cœur de l'intégration européenne : en l'absence de base juridique autonome pour une politique industrielle, c'est le droit de la concurrence, ainsi que la construction du marché intérieur en 1992, qui tiennent lieu de politique industrielle ou économique européenne. Les années 1990 connaissent des évolutions en raison de la perspective d'élargissement à des pays du centre et de l'est de l'Europe, fortement industrialisés. Le Traité de Maastricht (1992) et l'achèvement du marché intérieur ont été perçus à l'époque comme une forme de politique industrielle, selon une logique de politique horizontale visant à créer les conditions pour que les acteurs privés puissent développer leurs activités. Il ne s'agit toutefois pas à proprement parler d'une véritable politique industrielle du fait de l'absence d'axes prioritaires clairement définis, ni de véritable budget dédié. Le Traité de Maastricht intègre, certes, la politique européenne dans les compétences de l'Union, mais uniquement comme compétence d'appui de l'UE^[1] (incitation, coordination, accompagnement des politiques industrielles nationales), à

l'inverse des politiques commerciales ou de concurrence.

La crise des *subprimes* de 2008-2009 a constitué un premier grand tournant, en marquant la fin d'une tendance très (néo)libérale de la doxa de la Commission européenne. Il faut se rappeler que le « Plan d'action » dans le domaine des aides d'Etat, élaboré en 2005 sous l'impulsion de la très libérale Commissaire européenne à la concurrence Neelie Kroes, en 2005, affichait l'objectif d'aboutir à des aides d'Etat « moins nombreuses et mieux ciblées ». Or, si les traités confèrent à la Commission la compétence pour se prononcer sur la compatibilité des aides d'Etat avec le marché intérieur, ils ne contiennent aucune règle permettant à la Commission de fixer un objectif de limitation *ex ante* des aides d'Etat en volume. Avec la crise de 2008-2009, ce sont justement les aides d'Etat qui permettent de surmonter le choc dans un premier temps, avec l'adoption dans l'urgence de plans nationaux de soutien aux entreprises. Au cours de la décennie 2010, les institutions européennes commencent donc à assumer un discours moins défavorable à la politique industrielle.

Nous constatons ainsi l'émergence en Europe, de ce que l'on pourrait qualifier d'embryon de politique industrielle, avec notamment l'adoption en 2014 d'un règlement d'exemption qui permet d'approuver par avance des aides d'Etat sans avoir à passer par l'autorisation de la Commission européenne. Dans ce règlement, la fixation des seuils en-deçà desquels une mesure ne doit pas être notifiée joue un rôle de « fléchage » des mesures nationales de soutien en faveur de tel ou tel type d'investissement. Ainsi orientées, les aides d'Etat jouent le rôle d'instrument de politique industrielle (financement des PME, R&D, économies d'énergie, développement régional, etc.), mais pour autant, ce retour en grâce des aides d'Etat n'équivaut toujours pas à une véritable politique industrielle proprement européenne : en l'absence de base juridique spécifique conférant une compétence propre de l'UE en matière de politique industrielle, celle-ci demeure pour l'essentiel

une démarche d'incitation, d'orientation et de coordination de politiques industrielles nationales.

Mais notons la nouvelle temporalité en matière de réaction aux crises, qui débouche aujourd'hui sur des mesures et initiatives qui sont désormais très proches d'une authentique politique industrielle, ce terme lui-même – autrefois tabou – étant d'ailleurs assumé, voire revendiqué : il n'a fallu à la Commission qu'une semaine pour réagir à la crise du Covid-19. Même réactivité pour la crise ukrainienne. Il faut également garder en tête que le « Brexit » redonne du poids à une approche plus continentale, et donc davantage « française ». Le « Green Deal » annoncé par la Commission von der Leyen (fin 2019) et le plan de relance européen post-Covid dessinent l'ossature d'une politique industrielle européenne avec une volonté politique, un cadre juridique et réglementaire et un budget.

Le cadre juridique demeure toutefois très complexe, avec un mélange d'outils juridiques et, en toile de fond, le droit européen de la concurrence qui encadre les initiatives. Les bases juridiques déterminent les modes d'adoption des textes, et donc le rôle et la place plus ou moins forte du Parlement européen dans le processus décisionnel. L'article 173 TFUE [\[2\]](#) relatif à l'industrie montre la grande prudence de l'UE en matière de politique industrielle, le primat de l'approche concurrentielle et de compétitivité, et la faible place accordée au Parlement européen sur ces questions. Quant à la dimension budgétaire (qui relève du budget européen classique, avec par exemple le soutien aux réseaux d'interconnexion énergétique au travers du programme CFE), la difficulté de retracer la source des financements attribués à telle ou telle initiative entrave la possibilité d'identifier clairement des axes de politiques industrielles européennes.

L'énergie comme exemple de politique industrielle européenne montre bien cet effet de « puzzle » composé de nombreuses pièces législatives : la *European Climate Law* de 2021 [\[3\]](#), qui

fixe l'objectif juridiquement contraignant de neutralité carbone à l'horizon 2050, avec une étape intermédiaire en 2030 ; le règlement Taxonomie verte de 2020[4] qui vise à mettre en place une labellisation de projets d'investissements privés (il n'est donc une fois de plus pas question de financement public européen), avec l'épineuse question d'intégrer ou non le nucléaire (question renvoyée à un acte délégué de la Commission européenne qui dresse la liste des types d'investissement « vert ») ; les projets de fiscalité énergétique (avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE) ; ainsi qu'une grande variété de directives et de communications, et les lignes directrices de la Commission pour les aides d'État relatives au secteur de l'énergie, adoptées en janvier 2022.

La « politique industrielle européenne » n'est donc plus un oxymore, c'est au contraire une réalité dont le secteur de l'énergie est l'un des meilleurs exemples, mais la variété des outils et les contraintes juridiques en rendent encore la mise en œuvre particulièrement complexe.

2. La perspective économique : le tournant de la fusion ratée Alstom-Siemens de 2019

Sarah Guillou, directrice du département Innovation et concurrence de l'OFCE, évoque une publication de la Documentation française de 2008 consacrée à la présidence française de l'UE, avec déjà l'énergie et l'environnement comme priorités et la problématique de la dépendance de l'Europe au gaz russe. La concurrence des diplomaties énergétiques nationales intra-européenne n'a jamais permis de faire aboutir le projet de mutualisation des stocks, pourtant dans les tiroirs depuis des années. La présidence française de l'UE de 2008 affichait trois objectifs : sécurité d'approvisionnement, durabilité environnementale,

compétitivité (prix et coût de l'énergie). Ces trois objectifs pouvaient se résumer, selon la formule d'un diplomate, dans le « triangle vertueux » : Moscou (sécurité d'approvisionnement), Kyoto (durabilité) et Lisbonne (compétitivité). De vertueux, ce triangle a, depuis, pris la tournure d'un triangle d'incompatibilité ou de tensions.

Aujourd'hui, nous observons une légère baisse (mais toujours bien insuffisante) de la dépendance européenne au gaz russe. D'autre part, le mécanisme européen de taxation du carbone (2005) demeure encore inégalé au monde. Peu efficace au début, il a progressivement gagné en utilité avec un prix de la tonne carbone qui a atteint 100 euros. Enfin, à la suite de la crise du Covid-19, le plan de relance européen appelle à la mise en œuvre de nouvelles ressources fiscales, avec en ligne de mire une communautarisation des ressources issues du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE.

En matière de compétitivité européenne, l'UE conserve des positions fortes dans les industries traditionnelles (avec un rang de 1^{er} ou 2^e exportateur selon les secteurs) et reste une zone excédentaire malgré une forte hétérogénéité intra-européenne. Il n'en demeure pas moins que les objectifs de Lisbonne de 2000 et de l'agenda 2020 n'ont clairement pas été atteints. L'écart dans le domaine de l'économie numérique entre l'Europe et les États-Unis ou la Chine est patent. Cela dit, aujourd'hui, l'UE, notamment par la voix de la Commission européenne, parle toujours davantage de numérisation et d'économie verte. Le mécanisme d'ajustement carbone au frontière prévoit une première étape majeure dès 2023 avec l'obligation déclarative des importateurs du contenu carbone de leurs importations, suivie de l'obligation d'achat de crédits d'émission carbone pour 2026.

Nous observons un changement de paradigme en matière de politique industrielle en Europe. Jusqu'alors, la politique industrielle se faisait au travers d'exemptions majeures en

matière d'aides d'État (R&D et développement durable) visant à modifier la nature de la spécialisation européenne et à introduire davantage d'innovations et de processus respectueux de l'environnement (logique de politique horizontale et non sectorielle, sauf pour le spatial et l'agriculture). Le nouveau paradigme qui se dessine, depuis quelques années, s'articule autour d'un élargissement des domaines d'autorisation des aides d'Etat (domaines d'exemption) et d'une attention croissante portée à l'autonomie technologique de l'Europe.

À cet égard, sur le plan des acteurs économiques, la décision de la Commission européenne d'interdire la fusion entre Alstom et Siemens en 2019 a déclenché une prise de conscience de l'importance de la dimension d'autonomie stratégique et a conduit les Allemands à prendre position sur ces questions, jusqu'alors plus ou moins ignorées ou minorées vis-à-vis du primat du paradigme de la concurrence et de la compétitivité (position commune des ministres de l'économie français et allemand Bruno Le Maire et Peter Altmaier[5]). Le rachat de l'entreprise de robotique allemande Kuka par l'entreprise chinoise Midea en 2016-2017 avait déjà constitué un premier électrochoc allemand. En toile de fond, le protectionnisme de l'administration Trump a aussi contribué à modifier durablement la perception qu'ont les Européens de leur alliance économique avec les Américains. Enfin, lors de la crise du Covid-19, l'UE a fait l'expérience des conséquences sanitaires comme économiques de l'apparition soudaine de tensions dans l'approvisionnement en produits et matériels de protection médicale, à laquelle s'est ajoutée, en sortie de crise, la pénurie de composants intermédiaires critiques (semi-conducteurs) pour les industries européennes (en particulier le secteur automobile) et matières premières (comme le magnésium). La guerre en Ukraine accentue dramatiquement l'ensemble des facteurs déstabilisateurs de l'économie européenne. Dans ce nouveau contexte mondial, les relations entre compétitivité et sécurité d'approvisionnement

demeurent conflictuelles au sein de la gouvernance économique européenne.

Un objet nouveau qui signale ce changement de paradigme est les Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (en anglais IPCEI pour *Important Project of Common European Interest*) avec, entre autres, l'initiative franco-allemande sur les batteries, avec un objectif de levée de fonds de 5 à 6 Md€ (à partir d'un financement public franco-allemand de 1,2 Md€), et l'hydrogène (projet ouvert en 2020, à destination essentiellement des mobilités lourdes, avec 15 projets français) doté de 7Md€ de financement public à horizon 2030. Le *European Chips Act* est également un acte fondateur d'une politique industrielle plus verticale^[6]. Cependant, de ce changement de paradigme ne naîtra une politique industrielle européenne qu'à condition que des moyens propres y soient dédiés. Le triangle Environnement-Compétitivité-Energie demeure au cœur des politiques européennes et l'articulation entre ces trois pôles, encore au cœur des débats sur la hiérarchie des priorités politiques.

3. La perspective géostratégique : enjeux et contraintes de la diversification des approvisionnements par importation de gaz liquéfié naturel (GNL)

Cyrille Coutansais, directeur de recherches au Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM), souligne le nouveau paramètre apparu aux yeux des Européens avec la guerre en Ukraine : la guerre redevient possible entre États, y compris entre puissances nucléaires. Elle n'est plus une idée abstraite, mais une expérience réelle. Se pose, en outre, à nouveaux frais, la question de Taïwan.

La question énergétique se présente sous la forme d'un triangle dont les composantes sont 1) l'efficacité énergétique, 2) le prix et 3) la souveraineté. Si cette dernière composante avait été un peu oubliée en Europe, elle ne l'a jamais été de certains pays comme l'Inde (qui a opté pour le maintien d'une production d'électricité à base de charbon afin de ne pas dépendre du gaz iranien qui transiterait par le frère ennemi pakistanais). La guerre en Ukraine arrive dans un contexte de hausse de la demande en gaz en raison d'une moindre production des énergies renouvelables : la sécheresse en Chine a diminué la production électrique de ses barrages ; l'absence de vent, cet été, en mer du Nord qui a affecté la production de l'éolien en mer. Au final, miser aujourd'hui sur un mix énergétique composé de 100% d'énergies renouvelables veut dire plus de consommation de gaz pour pallier leur intermittence. Par ailleurs, l'UE mise sur l'hydrogène mais ce choix stratégique relève d'une forme de pari dont on ne connaît pas le résultat à terme.

L'UE s'est donnée comme objectif de diversifier ses approvisionnements en gaz par le recours, notamment, au GNL (gaz naturel liquéfié) importé par transport maritime (méthaniers). Mais les livraisons de GNL par bateau se font « au meilleur prix » : une livraison peut être détournée en cours d'acheminement vers un autre pays plus offrant. Elles nécessitent, en outre, des usines de regazéification (terminaux méthaniers). Or ces aspects ne sont pas exempts du jeu des rivalités intra-européennes. La France a ainsi fait le choix de ne pas connecter ses gazoducs à l'Espagne afin de ne pas favoriser celle-ci dans sa stratégie de devenir un hub méthanier, en concurrence avec le terminal méthanier français de Fos-Cavaou. Enfin, garantir ses approvisionnements par transport maritime de GNL suppose de disposer d'une flotte souveraine. Or, les marins assurant la bonne marche de l'ensemble du transport maritime mondial sont essentiellement de cinq ou six nationalités, avec 15% à 20% de Russes et d'Ukrainiens. Cet aspect RH soulève l'enjeu crucial de

constituer une flotte stratégique commerciale européenne, avec toute la difficulté d'attirer les Européens vers le métier de marin de commerce.

Sur l'industrie européenne, les choses évoluent significativement du fait que l'Allemagne a commencé à bouger voyant que la Chine vient la concurrencer directement sur son terrain. Ensuite, le choix de la Commission européenne de pousser les constructeurs automobiles européens vers la voiture électrique enclenche mécaniquement l'enjeu de production des batteries (qui représente près de 40% de la valeur du véhicule). Sur la taxe carbone, en théorie, sur le papier, l'idée est relativement simple (notamment pour les matières premières). Mais dans le détail, comment tracer la part carbone pour des produits complexes (comme une voiture par exemple) ? Une possibilité pourrait être de passer à un modèle d'aides.

Enfin, en matière de numérique, avec l'arrivée de la 5G dans les usines, se pose la question de l'impact sur la localisation de la production. Il est remarquable qu'il n'y ait jamais eu autant d'autorisations de création de sites industriels en France. Cela s'explique par l'évolution vers des sites industriels davantage compacts et robotisés, couplée à une demande de rapidité de livraison par un consommateur toujours plus exigeant (ce qui impose de rapprocher la production du lieu de consommation).

[\[1\]](#) Article 6 TFUE dans la nomenclature actuelle : « L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
- b) l'industrie ;

- c) la culture ;
- d) le tourisme ;
- e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ;
- f) la protection civile ;
- g) la coopération administrative. »

[\[21\]](#) Article 173 TFUE : « 1. L'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées. À cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à :

- accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels ;
- encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, et notamment des petites et moyennes entreprises ;
- encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;
- favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

2. Les États membres se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonnent leurs actions. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Le Parlement européen est pleinement informé.

3. L'Union contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 au travers des politiques et actions qu'elle mène au titre d'autres dispositions des traités. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, peuvent décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés au paragraphe 1, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction, par l'Union, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence ou comportant des dispositions fiscales ou relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés. »

[\[3\]](#) Règlement n° 2021/1119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

[\[4\]](#) Règlement n° 2020/852 du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables.

[\[5\]](#) Bruno Le Maire et Peter Altmaier, « Après l'échec de la fusion Alstom-Siemens, Altmaier et Le Maire : "Nous allons proposer une adaptation du droit européen de la concurrence" », *Le Monde*, 7 février 2019.

[\[6\]](#) Déclaration de la Commission européenne, « EU Chips Act : le plan de l'Europe pour redevenir leader mondial des semi-conducteurs », 8 février 2022.