



Institut Veblen pour les réformes économiques

Quels outils pour une politique industrielle européenne durable ?

Madeleine Péron, Mathilde Dupré, Wojtek Kalinowski et Stéphanie Kpenou

Institut Veblen, décembre 2025



Sommaire

Résumé	04
Liste des abréviations	06
Où va la politique industrielle européenne ?	08
Une industrie européenne fragilisée	08
Un consensus européen de façade	09
L'affaiblissement du Pacte Vert	10
Le choix de la dérégulation	11
L'autonomie stratégique : toujours pas en vue	11
Construire une Europe sûre et durable	12
Un nouvel interventionnisme européen prometteur mais incomplet	13
Le cadre des aides d'État : un assouplissement nécessaire à poursuivre et orienter	13
Conditionnalité : passer à la vitesse supérieure	14
Lier davantage aides publiques et domaines stratégiques de la transition	15
Initier un audit stratégique des soutiens publics	15
Renforcer le pilotage et la gouvernance	16
Les projets communs comme levier de coordination industrielle européenne	17
Miser davantage sur les PIIEC	19
Au-delà de l'innovation de rupture : réorienter les PIIEC vers le déploiement et la sobriété	19
Faire de la commande publique un levier de transformation industrielle	22
Un levier stratégique sous-exploité	22
Renforcer la commande publique verte à l'échelle européenne	23
Déployer progressivement des exigences de contenu local	24
Mutualiser les achats selon les échelles pertinentes	25
Innovation et transition industrielle	25
Déployer une révision cohérente de la politique commerciale	26
Des outils de défense commerciale sous-exploités	26
L'UE multiplie les écarts avec les règles multilatérales	27
De nouveaux accords de libre-échange, mais pas de nouveau modèle	27
Rétropédalage en cours sur les mesures de conditionnement de l'accès au marché	29

Des investissements insuffisants et mal orientés	30
Un mur d'investissement et des blocages politiques	30
Attirer les investissements privés, à tout prix ?	30
Un risque accru d'instabilité financière	31
Renforcer et augmenter les financements européens vers les priorités écologiques et sociales	32
Conclusion	33

L'Institut Veblen pour les réformes économiques est un think tank à but non lucratif qui promeut les politiques publiques et les initiatives de la société civile en faveur de la transition écologique. Il cherche à transformer le modèle économique actuel, profondément insoutenable, dans le respect de la justice sociale et des limites de la planète.

Auteurs

Madeleine Péron, Responsable du programme Politique industrielle et transition écologique
 Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen
 Wojtek Kalinowski, co-directeur de l'Institut Veblen
 Stéphanie Kpenou, chargée de plaidoyer du programme Réforme de la politique commerciale

Remerciements

Les auteurs remercient très vivement Matis Aubin, stagiaire, et Matis Haddad, assistant communication et événementiel à l'Institut Veblen, pour leur aide précieuse sur le fond et la forme de cette note. Merci également aux membres du collège d'experts associés de l'Institut Veblen pour leur soutien, et en particulier à Patrick Criqui et Edwin Zaccai pour leur relecture fine et exigeante. Les positions et recommandations exprimées n'engagent bien sûr que ses auteurs.

Cette note a été soutenue par la Fondation européenne pour le climat. Les auteurs sont seuls responsables des informations et des opinions exprimées dans cette note. La Fondation européenne pour le climat ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues ou exprimées dans ce document.

Résumé

À la demande de la Présidente de la Commission européenne, Mario Draghi a rendu en septembre 2024 un rapport intitulé « The Future of European Competitiveness » visant à alimenter l'agenda des institutions européennes pour le mandat 2024-2029. Alertant contre le « décrochage » économique européen, l'ancien président de la Banque centrale européenne invite à un volontarisme politique, notamment en matière de politique industrielle, pour doter l'Union européenne (UE) d'une économie capable de traiter les enjeux d'autonomie stratégique et de décarbonation dans un contexte mondial bouleversé.

Plus d'un an après la publication du rapport Draghi, présenté comme la boussole de la deuxième Commission von der Leyen, cette note dresse un bilan d'étape de la politique industrielle européenne et ouvre la voie à une politique industrielle plus cohérente et plus soutenable.

Un consensus de façade

Le rapport Draghi continue d'orienter les travaux de la Commission et symbolise un large consensus sur la nécessité d'une réponse européenne commune face aux chocs économiques, géopolitiques et technologiques. Mais ce consensus apparent résiste mal : l'ambition politique se heurte à des désaccords profonds entre États membres sur des questions clés comme le financement des investissements, la politique énergétique ou la protection commerciale de l'UE.

Un recul environnemental assumé

Le « moment Draghi » marque l'abandon de nombreux objectifs du Pacte Vert qui avaient caractérisé la première Commission von der Leyen. Le rapport se concentre sur la compétitivité et n'aborde la décarbonation que sous cet angle, sans interroger les conflits d'objectifs potentiels et en recommandant d'alléger au maximum les réglementations européennes encadrant les activités industrielles. Les enjeux environnementaux et sociaux sont éludés, ou sont désignés comme des contraintes normatives et réglementaires au développement industriel

Des premières mesures déséquilibrées

Malgré le maintien du cap vers la décarbonation, les premières initiatives de la Commission traduisent et amplifient ces déséquilibres : arbitrages défavorables au climat, à l'environnement et à la justice sociale ; glissement d'une nécessaire « simplification » à une dérégulation assumée au profit d'une logique de compétitivité à court terme ; feuilles de route négligeant les enjeux environnementaux et sociaux alors que les textes structurants se font attendre.

Des objectifs affichés non atteints

L'UE ne se rapproche pas pour autant de ses objectifs centraux d'autonomie stratégique et de compétitivité. Les mesures concrètes initiées par la Commission restent en-deçà du volontarisme économique prôné par Draghi.

Des leviers pourtant disponibles

Des outils existent déjà, sont annoncés ou en cours de développement. La note analyse leur potentiel pour réorienter le *momentum* industriel européen vers le double objectif de transition écologique et d'autonomie stratégique tout en tenant compte des contraintes économiques.

Pour construire une compétitivité européenne durable, c'est-à-dire capable de trouver sa voie dans le nouveau contexte international et de résister aux assauts des autres puissances, et d'intégrer les enjeux environnementaux et sociaux, plusieurs actions sont prioritaires :

- Organiser le pilotage de la politique industrielle européenne en intégrant les enjeux économiques, environnementaux et sociaux pour construire la compétitivité future sur des bases durables ;
- Renforcer les conditionnalités sociales et environnementales des dispositifs de soutien à l'industrie ;
- Éviter la course aux subventions nationales et favoriser la coopération européenne sur des projets industriels stratégiques orientés vers la transition écologique, comme le petit véhicule électrique ;
- Introduire des critères environnementaux, sociaux et de contenu local dans l'ensemble des soutiens publics à l'industrie européenne ;
- Utiliser pleinement les nouveaux outils de défense commerciale et élaborer une nouvelle doctrine pour la révision des règles commerciales multilatérales ;
- Mettre en œuvre de façon ambitieuse tous les instruments du “Bouclier Vert” (Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, RDUE, CS3D, règlement sur le travail forcé, règlement sur l'écoconception, etc.) et les étendre progressivement ;
- Renforcer les financements européens communs et orienter les investissements par des programmes coordonnés (BEI, BCE).

Liste des abréviations

ACV	Analyse Cycle de Vie
BCE	Banque Centrale Européenne
BEI	Banque Européenne d'Investissement
CE	Commission Européenne
CEEAG	Lignes directrices concernant les aides d'État au Climat, à la Protection de l'Environnement et à l'Énergie pour 2022 (Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines 2022)
CISAF	Encadrement des Aides d'Etat dans le Cadre du Pacte pour l'Industrie verte (Clean Industrial State Aid Framework)
CS3D	Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (Corporate Sustainability Due Diligence Directive)
CSRD	Directive sur le devoir de transparence extra-financière des entreprises (Corporate Sustainability Reporting Directive)
CTIP	Clean Trade and Investment Partnership
DNSH	Do No Significant Harm
ESG	Critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance
ESPR	Règlement sur l'Écoconception pour des Produits Durables (Ecodesign for Sustainable Products Regulation)
ETS	Système d'Échange de Quotas d'Emission (European Trading System)
G7	Groupement étatique de coopération économique : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni
GATT	Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
GNL	Gaz Naturel Liquéfié
I4CE	Institute for Climate Economics
IA	Intelligence Artificielle
IED	Directive sur les Émissions Industrielles (Industrial Emissions Directive)

IMPI	Instrument relatif aux Marchés Publics Internationaux
IRA	Inflation Reduction Act
MACF	Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières
MES	Mécanisme Européen de Stabilité
MtCO2e	Millions de tonnes en équivalent CO2
MWh	Mégawattsheure
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PFAS	Substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées (ou polluants éternels)
PIB	Produit Intérieur Brut
PIIEC	Projet Important d'Intérêt Européen Commun
PME	Petites et Moyennes Entreprises
R&D	Recherche et Développement
RDUE	Règlement européen contre la déforestation et la dégradation des forêts
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RGEC	Règlement Général d'Exemption par Catégorie
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
STEP	Plateforme des Technologies Stratégiques pour l'Europe (Strategic Technologies for Europe Platform)
SUV	Sport Utility Véhicule
TCTF	Encadrement Temporaire de Crise et de Transition (Temporary Crisis and Transition Framework)
UE	Union Européenne
UEI	Union de l'Épargne et des Investissements

Où va la politique industrielle européenne ?

Un an après sa publication, le rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne reste la boussole politique de la Commission von der Leyen. Symbole d'un large consensus sur la nécessité d'une réponse commune et ambitieuse face aux chocs économiques, géopolitiques et technologiques, il a imprégné l'ensemble du programme de la Commission, des lettres de mission des commissaires au Pacte pour une industrie propre présenté en février 2025.

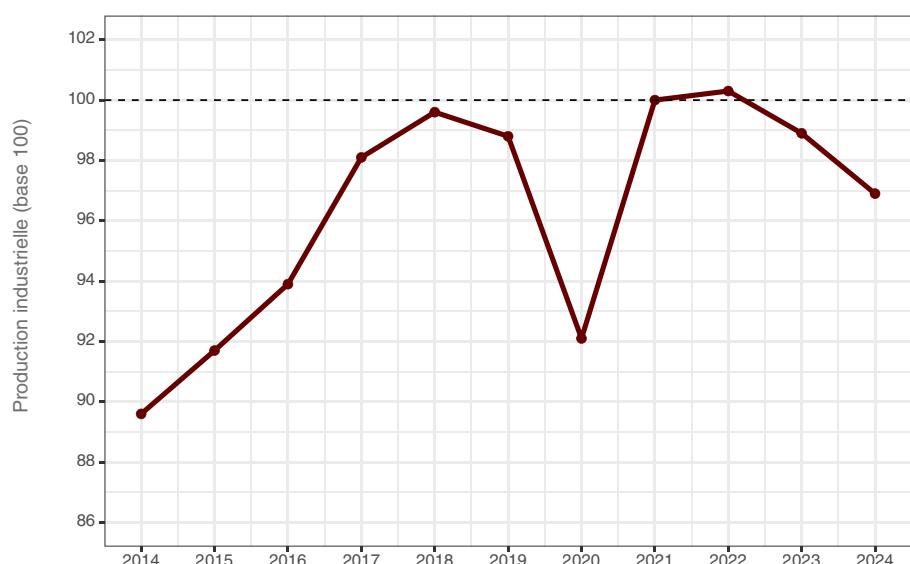
Dans la lignée du rapport Letta publié quelques mois plus tôt, l'ancien premier ministre italien et président de la Banque centrale européenne de 2011 à 2019, Mario Draghi dressait le constat d'un « décrochage » de l'Union européenne vis-à-vis des États-Unis et de la Chine en matière de croissance et de compétitivité. En cause, un tournant raté de la première révolution numérique et l'absence de véritable politique industrielle à l'échelle communautaire.

Pour relever ces défis, le rapport plaide pour une politique économique plus active, mieux coordonnée, et s'appuyant sur une palette d'outils bien plus large que ce n'est le cas actuellement : simplifications administratives, investissements massifs, soutiens sectoriels spécifiques, diversification des instruments de politique commerciale, assouplissement du cadre des aides d'État, ou encore mobilisation de la commande publique pour en faire un véritable levier stratégique.

Une industrie européenne fragilisée

Il intervient dans un contexte de fragilisation industrielle du continent. L'Union européenne demeure certes une puissance industrielle, exportatrice nette de biens, mais les dynamiques sont inquiétantes. La production de biens manufacturés a enregistré une baisse de 2 % en 2024 par rapport à 2023 (après -1,4 % l'année précédente), passant sous le niveau pré-Covid (figure 1). Les premiers indicateurs de 2025 font état d'une reprise très fragile, rapidement contrariée par un nouveau recul dès l'été et les annonces de droits de douane américains.

Figure 1 : La production industrielle européenne à son plus bas niveau depuis la crise du Covid

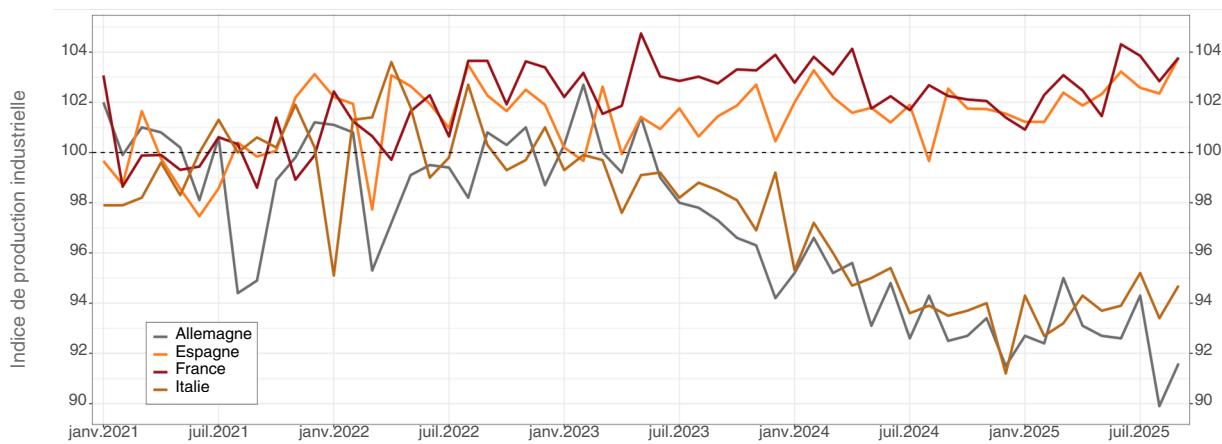


Note: Évolution de la valeur de la production industrielle vendue dans l'UE, 2014-2024 (base 2021 = 100)
Union européenne sauf Chypre, Luxembourg, Malte
Source: Eurostat (data code DS-056120)

Plus préoccupant encore, l'Europe est fragilisée sur ses principales productions. Sur les cinq plus grands secteurs industriels européens (produits alimentaires, chimiques, métalliques, machines et équipements, véhicules à moteur), seuls les deux premiers résistent tant bien que mal, tandis que les trois autres ont connu des baisses de production entre 2023 et 2024. L'Allemagne, qui représente 26 % de la production industrielle européenne, a vu son indice de production baisser de 5,4 points depuis 2023, une désindustrialisation sans précédent liée à la concurrence chinoise, à l'exposition aux prix de l'énergie et à des difficultés structurelles dans les secteurs d'investissement (secteur des machines-outils par exemple). L'Italie (14 % de la production) connaît un recul de 4,7 points, tandis que la France (12 %), partant d'un niveau plus bas, résiste relativement mieux malgré les fermetures d'usines en série (figure 2). Ces difficultés se traduisent concrètement par des pertes nettes d'emplois : rien qu'en Allemagne, 50 000 emplois ont été perdus dans l'automobile en 2024, et 250 000 dans l'ensemble du secteur manufacturier depuis 2019. En parallèle, on assiste à une réorganisation des chaînes de valeur européennes et mondiales dans des secteurs clés de l'industrie européenne comme l'automobile. Tous les industriels automobiles allemands investissent désormais dans les sites de production de voiture électrique en Hongrie, où s'installent aussi massivement les producteurs de batterie chinois.

Dans le domaine des énergies renouvelables et des technologies de transition, les entreprises européennes peinent à s'imposer comme leaders, tandis que la compétitivité face à la Chine se dégrade dans tous les domaines : là où les coûts de production ont cru de près de 30% depuis 2019 en Europe, ils ont augmenté de 2% en Chine, sans compter les coûts de l'énergie, bien plus élevés en Europe. En plus d'être un problème économique, ces menaces sur l'industrie européenne mettent à mal l'indépendance stratégique du continent.

Figure 2 : Les industries allemandes et italiennes décrochent



Note : Indice de production industrielle dans l'industrie manufacturière. Base 100 en 2021. Derniers points : janvier 2025 pour la France, l'Allemagne et l'Espagne, décembre 2024 pour l'Italie.

Lecture : en France, en janvier 2025, l'indice de production industrielle dans l'industrie manufacturière se situe 0,3 point au-dessus de son niveau moyen de 2021.

Source : Insee (2025) : Désordre mondial, croissance en berne, Note de conjoncture, mars.

Un consensus européen de façade

À sa sortie, le rapport Draghi fait l'objet d'un relatif consensus, autour d'un constat partagé d'un décrochage européen ou du moins d'une menace sérieuse et multiforme. L'année qui s'est écoulée depuis la publication du rapport n'a fait que renforcer les constats et défis identifiés dans le rapport. A l'est comme à l'ouest, l'UE subit des vents contraires et menaçants.

Face à l'urgence industrielle, l'Union européenne doit apporter une réponse coordonnée, mais les intérêts économiques divergents entre États-membres, les crises successives, sanitaires et géopolitiques, et les nouveaux équilibres politiques européens, penchant résolument à droite et à l'extrême droite au Parlement notamment, rendent cette tâche particulièrement difficile. Ces divisions sont d'autant plus exacerbées par les pressions externes qui se multiplient : rivalité sino-américaine, guerre en Ukraine, menaces commerciales, tensions géopolitiques.

C'est dans ce cadre contraint que la Commission européenne a multiplié les plans d'action : après le « Plan industriel du Pacte Vert » sous le premier mandat (2019-2024), elle a publié « Pacte pour une industrie propre » sous le second (2024-2029), avec une série de mesures visant à soutenir la demande, l'offre et l'innovation, profitant du relatif consensus autour du diagnostic de Draghi. L'ambition affichée est d'aboutir à un policy mix européen cohérent, combinant plusieurs éléments : un choix de secteurs stratégiques qui donne un cap à l'économie, une politique de l'offre, une politique de la demande, des protections commerciales externes.

Plusieurs de ces initiatives visent explicitement à soutenir les secteurs clés de la transition énergétique (énergies renouvelables, mobilité décarbonée, etc.) et se veulent un levier pour dynamiser les investissements et stimuler la compétitivité industrielle de l'Union. D'autres actions sont aussi plus directement dirigées vers les secteurs industriels historiques (la sidérurgie, l'automobile, la chimie...) dans une approche plus verticale, plus sectorielle de la politique industrielle. Mais ce consensus n'est qu'apparent, et l'ambition politique se heurte aux désaccords profonds entre les États-membres sur des points clefs comme financement des investissements, la politique énergétique ou les mesures de protection extérieure de l'UE. En outre, leurs intérêts économiques et politiques divergent en fonction des filières industrielles qu'ils ont développé ou cherchent à installer. Surtout, en cherchant le plus petit dénominateur commun et en fondant son action sur une vision partielle de la compétitivité européenne, la Commission affaiblit durablement les acquis du Pacte Vert.

L'affaiblissement du Pacte Vert

Si le rapport Draghi ne parle pas explicitement du Pacte Vert, le « moment Draghi » marque l'abandon de nombreux objectifs qui avaient marqué la première Commission von der Leyen. Draghi se focalise sur la compétitivité et traite de la décarbonation de l'industrie uniquement sous cet angle, sans discuter les risques de conflits d'objectifs.

*« The EU's sustainability reporting framework and due diligence framework¹
is a major source of regulatory burden »*

*Mario Draghi, The Future of European competitiveness,
Part B, Section 2, Chapter 5*

La simplification et l'harmonisation des procédures et législations européennes traversent le rapport. Il est indéniable que de nombreuses incohérences réglementaires existent au sein de l'UE, et que la diversité des procédures entre États-membres pèse davantage sur la compétitivité des entreprises européennes que sur leurs concurrentes américaines ou chinoises. Mais le rapport Draghi va bien au-delà de la simplification : il appelle à une véritable dérégulation environnementale et considère l'ensemble des règlements et directives environnementales et sociales comme des « fardeaux ».

¹ Le rapport précise que la législation européenne considérée comprend : i) la directive sur le reporting de durabilité des entreprises (CSRD) ; ii) le règlement sur la taxonomie, notamment avec son évaluation « ne pas causer de préjudice significatif » (DNSH) ; iii) le règlement sur la publication d'informations en matière de finance durable (SFDR) ; iv) la directive sur le devoir de vigilance en matière de durabilité des entreprises (CS3D) ; v) le règlement sur l'écoconception pour des produits durables (ESPR) ; vi) la directive sur les émissions industrielles (IED) ; vii) le système d'échange de quotas d'émission (ETS) ; et viii) le règlement REACH.

L'ancien Premier ministre italien recommande ainsi d'affaiblir le règlement REACH, d'introduire des exemptions pour les PFAS dans les technologies propres, de réviser le principe de précaution, d'exempter les projets industriels d'études d'impact environnemental spécifique, et d'assouplir les directives sur la biodiversité et l'eau pour accélérer le déploiement des infrastructures énergétiques. Cet agenda glissant de la simplification à la dérégulation constitue une bataille menée de longue date par les représentants d'intérêt de l'industrie chimique par exemple, qui se félicitaient que le rapport Draghi reprenne avec autant d'exhaustivité leurs demandes.

Le choix de la dérégulation

En pratique, la priorité est donnée à la dérégulation au nom des intérêts économiques. Les premières initiatives de la Commission traduisent un glissement de la nécessaire « simplification » administrative vers une véritable dérégulation, avec un détricotage progressif des acquis du Pacte Vert qui traduisent bien un arbitrage défavorable à l'environnement. Les plus emblématiques de ces reculs sont sans conteste les « Omnibus », ces initiatives législatives qui regroupent plusieurs modifications ou révisions de textes existants sous une seule et même proposition. En moins d'un an, dix de ces véhicules législatifs ont été publiés par la Commission, proposant chacun diverses « simplifications », « allègements » ou reculs plus francs. Le huitième omnibus sur l'environnement, publié par la Commission le 10 décembre 2025, reprend l'ensemble des propositions du rapport Draghi dont la suppression de nombreuses obligations de reporting pour les entreprises concernant les émissions industrielles, l'affaiblissement des textes encadrant la production de batteries, des obligations relatives aux emballages et aux déchets... Ce mouvement de révision à la baisse des textes récents, qui pour la plupart n'auront même pas eu le temps d'entrer en vigueur et d'être évalués, touche aussi des instruments de type « Bouclier vert » qui devaient contribuer à protéger l'UE du dumping environnemental et social des pays tiers (CS3D, RDUE, MACF...).

*« Nous sommes tous d'accord : nous avons besoin de simplification et de dérégulation.
Au niveau européen, mais aussi national, là où il y a de la surtransposition.
J'espère qu'avec les Omnibus, nous donnons l'exemple pour que d'autres suivent »*

Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne,
le 1er octobre 2025, lors du Sommet de Copenhague

L'autonomie stratégique : toujours pas en vue

Paradoxalement, l'Union ne s'approche pas pour autant des objectifs affichés comme centraux — autonomie stratégique et compétitivité —, les mesures concrètes restant en-deçà du volontarisme économique prôné par Draghi. L'accord politique scellé avec les US, sous la pression des droits de douane, qui prévoit le triplement des importations énergétiques (pétrole, GNL et nucléaire) va à l'encontre des objectifs de décarbonation de l'UE sans aucun gain en termes de souveraineté énergétique ni même de stabilisation des prix de l'énergie, le marché du GNL étant particulièrement volatil.

Plus généralement, l'Europe ne parvient pas à implémenter une idée centrale du rapport Draghi, à savoir utiliser activement des outils pour mieux protéger ses secteurs stratégiques vis-à-vis de l'extérieur ; en témoigne entre autres l'abandon de la taxe sur les géants du numérique l'été dernier et des régulations qui permettraient aux startups européennes de concurrencer les entreprises américaines. Et la décision de l'UE de juin, avec les autres membres du G7 d'exempter les entreprises américaines de l'application unilatérale de l'impôt minimum sur les bénéfices, telles que prévue dans le cadre de l'accord de 2021, conclu à l'OCDE, prive aussi les 27 d'un instrument clé de lutte contre le dumping fiscal.

Par ces premières initiatives, la Commission cherche à répondre à l'urgence, sans préparer l'avenir, sans cap durable. Un angle mort majeur concerne notamment l'absence de planification articulée autour des besoins réels et des objectifs de sobriété. Aucun dispositif significatif n'est envisagé pour intégrer des politiques de réduction de la demande, alors même que dans le secteur énergétique, l'efficacité, la flexibilité de la demande et la sobriété sont reconnues comme des leviers incontournables pour atteindre les objectifs climatiques mais aussi l'autonomie énergétique du continent. En continuant à penser l'industrie uniquement sous l'angle de l'offre, des technologies, des investissements, des capacités de production, sans questionner les volumes produits, les usages ou la hiérarchisation des besoins, la nouvelle politique industrielle européenne risque de reproduire les impasses du modèle productiviste des politiques nationales passées.

En outre, les dimensions sociales, pourtant importantes dans le Pacte Vert initial, sont désormais marginales : les travailleurs sont peu considérés, les transitions sectorielles impensées. Dans le Pacte pour une industrie propre, seules quelques initiatives peu contraignantes sont prévues (Quality Jobs Roadmap, EU Fair Transition Observatory). Le fonds de transition juste, destiné à accompagner les emplois dans les territoires fortement dépendants des énergies fossiles, risque en outre de ne pas être reconduit dans le prochain budget européen pour 2028-2034.

Les déséquilibres initiaux du rapport Draghi ont ainsi été encore accentués par une Commission sous pression des intérêts de court terme, géopolitiques certes, mais aussi de politiques internes, avec le basculement à droite et à l'extrême droite du Parlement européen et de la plupart des gouvernements nationaux.

Construire une Europe sûre et durable

Le *momentum* industriel européen ouvre pourtant une fenêtre d'opportunité politique. Il pousse l'Union vers plus de pragmatisme, assouplit la doctrine de concurrence et encourage une utilisation plus stratégique du pouvoir économique européen. Des synergies potentielles existent : faire de la sobriété une stratégie d'autonomie, de la transition énergétique un cap industriel, et de coopérations vertueuses un levier de résilience. Les nouveaux outils européens, qu'il s'agisse des Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC), de la commande publique ou des aides d'État, peuvent devenir des leviers d'alignement entre objectifs économiques, géopolitiques, sociaux et écologiques, à condition d'être orientés dès l'amont vers cette cohérence. L'alignement de la politique commerciale avec ces objectifs est aussi une condition de réussite, alors que le changement de cap est loin d'être acté. De même pour les financements, qui, à la fois insuffisants et mal orientés, ne permettent pas à ce stade de réaliser les ambitions européennes. Faire des synergies entre durabilité, sobriété, environnement, valeurs européennes, défense et compétitivité le cœur des prochaines initiatives de l'Union : c'est la condition d'une Europe capable de durer dans un monde instable.

Cette note examine la cohérence réelle et l'efficacité du *policy mix* proposé, et formule des propositions pour que l'Union européenne puisse concilier ses objectifs climatiques, environnementaux et de compétitivité. Elle articule deux défis : un défi politique, pour surmonter la fragmentation européenne en développant des instruments de coopération flexibles ; et un défi temporel, pour articuler urgence et vision en construisant des outils de pilotage multidimensionnels, qui ne se limitent pas à des critères économiques ou de compétitivité à court terme.

Un nouvel interventionnisme européen prometteur mais incomplet

Le cadre des aides d'État : un assouplissement nécessaire à poursuivre et orienter

Le Clean Industrial State Aid Framework ([CISAF](#) - Encadrement des aides d'État visant à soutenir le pacte pour une industrie propre), adopté en juin 2025 et applicable jusqu'en 2030, constitue la première mesure concrète du Clean Industrial Deal européen. Il assouplit les règles encadrant les aides publiques nationales pour les investissements dans les énergies renouvelables, les batteries, l'électrification industrielle et les mesures d'économie d'énergie, en simplifiant les conditions d'octroi et en élargissant le périmètre des aides.

Le CISAF prolonge et pérennise largement le cadre temporaire de crise et de transition (Temporary Crisis and Transition Framework, [TCTF](#)), initialement créé pour répondre à la crise du Covid-19 puis étendu lors de la crise énergétique de 2022. Si le TCTF visait à réduire immédiatement le coût de l'énergie pour maintenir la compétitivité des entreprises européennes face à la concurrence internationale, le CISAF réoriente ce soutien vers des investissements structurels de décarbonation qui réduiront les coûts énergétiques à long terme. Cette évolution marque une rupture significative avec le cadre strictement concurrentiel qui prévalait : alors que toute intervention publique était scrutée pour ses effets distorsifs sur le marché unique, les aides d'État, qui représentaient 230 milliards d'euros en 2022 dont plus de 40 milliards pour l'environnement et l'énergie, deviennent désormais un outil central des politiques industrielles et de la transition écologique européenne.

Il cible cinq des domaines prioritaires du Pacte pour une industrie propre : i) les aides visant à accélérer le déploiement de l'énergie propre et à soutenir les coûts de l'électricité, ii) les aides à la décarbonation de l'industrie, iii) les aides destinées à garantir des capacités de production de technologies propres suffisantes, ainsi iv) que les régimes de soutien à des projets spécifiques du Fonds pour l'innovation et v) les aides visant à réduire les risques associés aux investissements privés liés à ces objectifs.

Pour ces domaines, le CISAF introduit plusieurs assouplissements majeurs par rapport aux cadres déjà existants. Il autorise une diversité de formes d'aide (subventions, crédits d'impôt, amortissements accélérés, garanties), offrant aux États membres une flexibilité accrue dans la conception de leurs régimes. Le cadre simplifie également les procédures via des critères de compatibilité et des modèles standardisés censés faciliter et accélérer les notifications à la Commission. Le CISAF encourage aussi vivement les États membres à intégrer des critères de préférence européenne dans leurs procédures d'attribution des aides, notamment lors des appels d'offres. L'apparition de cette notion de « critères de préférence européenne » dans les textes européens est un tournant majeur et un signe que l'approche Draghi se diffuse. Au-delà de cette dimension industrielle, le cadre invite aussi les États à conditionner les aides à des objectifs sociaux et environnementaux plus ambitieux. Les intensités d'aide sont relevées pour certains projets stratégiques (jusqu'à 45% pour les énergies renouvelables, 65% si les projets sont portés par des PME), avec possibilité de cumul d'aides sous conditions.

Conditionnalité : passer à la vitesse supérieure

Les aides visant à faire baisser le prix actuel de l'électricité sont conditionnées, ce qui représente un deuxième tournant majeur par rapport au cadre précédent : elles doivent être temporaires et durer moins de trois ans, elle doivent répondre à la règle des 4x50 : couvrir au maximum 50% de la consommation totale, ne pas représenter une baisse de plus de 50% par rapport au prix de marché et ne pas aboutir à un prix inférieur à 50 €/MWh, mais surtout, 50% de l'aide octroyée doit être réinvestie dans la décarbonation, c'est-à-dire dans l'amélioration de l'efficacité énergétique, dans l'installation de renouvelables, dans des outils de flexibilisation de la demande. Pour être efficaces, ces investissements doivent financer les projets les plus stratégiques : réduction de la consommation énergétique des sites subventionnés ou financement de capacités de production d'énergie renouvelable en Europe.

Le principe est prometteur : lier le soutien immédiat aux entreprises à des investissements structurels qui réduiront durablement le coût de l'énergie en Europe. Or, le CISAF autorise les investissements « via des tiers » sans prévoir une procédure de vérification *ex post* pour s'assurer que les investissements réalisés dans ce cadre profitent aux projets les plus prioritaires économiquement et socialement, ni qu'ils contribueront réellement à réduire notre dépendance aux fossiles et à baisser le prix de l'électricité à l'échelle européenne.

« En matière de politique industrielle et de transition écologique, la conditionnalité des aides constitue un outil adaptable et éprouvé pour aligner intérêts publics et privés »

Par rapport aux encadrements précédents, le spectre technologique couvert s'élargit. Globalement, les conditions associées au régime d'aide vont dans le sens d'une accélération de la décarbonation, incluant largement les énergies renouvelables et l'ensemble des projets d'électrification qui faisaient déjà partie des cadres précédents. Mais l'intégration des technologies comme le captage carbone, l'hydrogène produit à partir d'électricité d'origine renouvelable et celui produit à partir d'énergies fossiles avec captage de carbone et les carburants bas-carbone (produits eux aussi via la technologie de captage de carbone), sans direction marquée vers l'efficacité et la sobriété énergétique, prolongent la dépendance aux fossiles, alors que l'apport de ces technologies dans la lutte contre le dérèglement climatique est restreint, que leur déploiement peut s'avérer contreproductif dans nombre de situations. Le cadre intègre également les aides pour des projets d'investissement fondés sur le gaz naturel, en remplacement d'autres procédés plus polluants. La conditionnalité de ces aides s'avère ici être un outil indispensable à une orientation stratégique des moyens.

Le cadre contient d'autres éléments prometteurs, en particulier l'autorisation de soutiens spécifiques aux projets d'économie circulaire et la recommandation aux États membres d'adoindre des conditionnalités sociales et fiscales aux aides. Ces dispositions, si elles sont effectivement appliquées et renforcées, constituent une base solide pour aligner intérêts privés et objectifs publics. En matière de politique industrielle et de transition écologique, la conditionnalité des aides constitue un outil adaptable et éprouvé pour aligner intérêts publics et privés². Or, les subventions et soutiens publics ne sont aujourd'hui assortis que de très faibles exigences en matière de gouvernance, d'impact environnemental ou de réinvestissement local et l'Union européenne devrait aller plus loin pour garantir cet alignement. La conditionnalité sociale des soutiens publics ne devrait pas être une option et devrait inclure a minima le respect des conventions collectives et du droit du travail, mais aussi des garanties quant à la qualité du dialogue social et à l'investissement dans la formation et la reconversion des travailleurs, ainsi qu'une fiscalité irréprochable.

² Mazzucato, M., & Rodrik, D. (2023). Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases, Working paper, Institute for Innovation and Public Purpose.

Lier davantage aides publiques et domaines stratégiques de la transition

Le CISAF est centré sur les domaines énergétiques. La simplification et l'élargissement du cadre ne concerne donc pas à ce stade d'autres aspects essentiels des aides publiques, en particulier ceux concernant les investissements et le fonctionnement d'infrastructures indispensables à la décarbonation, comme le rail et plus particulièrement le développement du fret qui avaient fait l'objet d'une confrontation entre la France (SNCF) et la Commission européenne³. L'inflexion de la Commission vers un usage stratégique et ciblé des aides d'État pourrait s'élargir et permettre davantage de pragmatisme lorsque le tout-concurrence n'est pas nécessairement le mode d'organisation le plus efficace, comme souligné par le rapport Draghi. C'est sans aucun doute l'enjeu des révisions à venir d'autres cadres des aides publiques, à commencer par celle du Règlement d'exemption par catégorie (RGEC), qui détaille les catégories spécifiques d'aides compatibles avec les Traités selon certaines conditions, ce qui les exempte de notification préalable et de l'autorisation de la Commission. L'articulation entre les différents régimes d'aides qui coexistent au sein de l'Union méritera aussi d'être éclaircie, vis-à-vis du RGEC et mais aussi des autres cadres européens qui concernent les aides d'État : l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, les lignes directrices concernant le climat, la protection de l'environnement et l'énergie (CEEAG), les lignes directrices pour les aides d'Etats à finalité régionale et l'encadrement des PIIEC.

Initier un audit stratégique des soutiens publics

Plus généralement, il serait utile de procéder à une vaste revue de l'ensemble des soutiens publics aux entreprises et industries, pour deux raisons. D'abord, avoir une vision précise des montants réels : une part significative de ces soutiens n'est pas directement comptabilisée dans le tableau de bord de la Commission européenne (statut des aides fiscales, allègements divers). Leur suivi s'avère difficile du fait de la multiplication des dispositifs et de l'opacité de certaines attributions. Le débat français sur les montants d'aides publiques aux entreprises l'illustre. Dans son rapport final, la Commission sénatoriale d'enquête sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants a mis en lumière le déficit de pilotage politique, de mesure, et de suivi et d'évaluation par l'administration des différents outils qui représentent, rien qu'en France, près de 200 milliards d'euros. Ensuite, catégoriser ces aides selon leur contribution aux objectifs stratégiques devrait être un minimum : sont-elles favorables ou non à la décarbonation et à la transition en général ? Une classification s'appuyant sur la taxonomie européenne pourrait être envisagée. Soutiennent-elles des filières stratégiques ? Ces priorités doivent encore être définies précisément et surtout collectivement pour aligner davantage soutien public et intérêt général.

Surtout, l'efficacité du CISAF pour la décarbonation dépendra du suivi effectif et de la capacité des industries à répondre aux conditions posées, ainsi que de celle des États à les faire appliquer. Renforcer le suivi et le contrôle devrait donc constituer une priorité. La Commission devrait ainsi travailler à les rendre plus contraignantes afin d'assurer les retombées économiques et sociales de ces aides et prévoir davantage de moyens dans les instances européennes et nationales pour le suivi harmonisé et l'évaluation de ces aides.

³ Fret SNCF a été contraint de se scinder en deux entités (Technis pour la maintenance, Hexafret pour le fret) en janvier 2025. Cette dissolution constitue la sanction de la Commission européenne pour 5,3 milliards d'euros d'aides d'État indûment perçues entre 2007 et 2019 (via la maison mère SNCF, principalement en effacement de dette), en violation des règles de concurrence du marché du fret ferroviaire ouvert depuis 2005. En 2024, l'opérateur avait déjà cédé 30 % de son activité la plus rentable à la concurrence et réduit ses effectifs de 10 % (environ 5 000 postes) et ce malgré un redressement des comptes à partir de 2021.

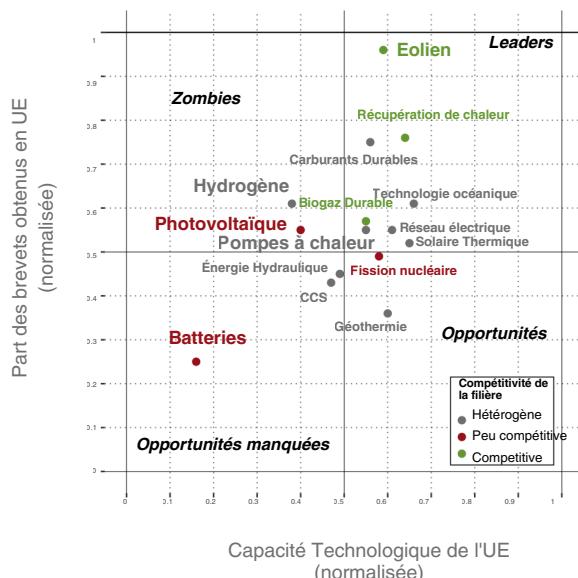
Renforcer le pilotage et la gouvernance

En tant qu'éléments clés de toute politique industrielle, le pilotage et la gouvernance de la politique industrielle se doivent d'inclure des critères sociaux et environnementaux, multidimensionnels et pas uniquement compétitivité de court terme vis-à-vis de l'extérieur, a minima dans les choix des secteurs stratégiques. Draghi s'essaye en effet à classer les secteurs économiques en fonction des opportunités qu'ils représentent, et propose des soutiens pragmatiques et différenciés. Albora et al. (2025), pour le compte de la Commission européenne, ont utilisé les données de brevets pour cartographier les forces actuelles et les secteurs à fort potentiel (figure 3.A), tandis qu'une étude publiée par I4CE (Humphreys et al., 2025) a enrichi cette approche en croisant compétitivité des acteurs européens et importance stratégique des technologies (figure 3.B)⁴.

Or, le choix méthodologique s'avère déterminant. Selon l'approche retenue, certaines technologies changent de catégories : le solaire et les batteries, bien que moins compétitifs, demeurent stratégiquement essentiels et donc feraient l'objet de soutien dans l'analyse d'I4CE, au lieu d'être considérés comme des filières perdue dans l'analyse de la Commission européenne. Une différence lourde de conséquences pour l'orientation des soutiens publics et la définition des priorités industrielles. On peut aller plus loin et structurer des priorités en fonction de plusieurs indicateurs socio-économique et surtout une gouvernance réellement partagée, fondée sur une expertise partagée, indépendante et un pilotage capable d'intégrer les différents intérêts.

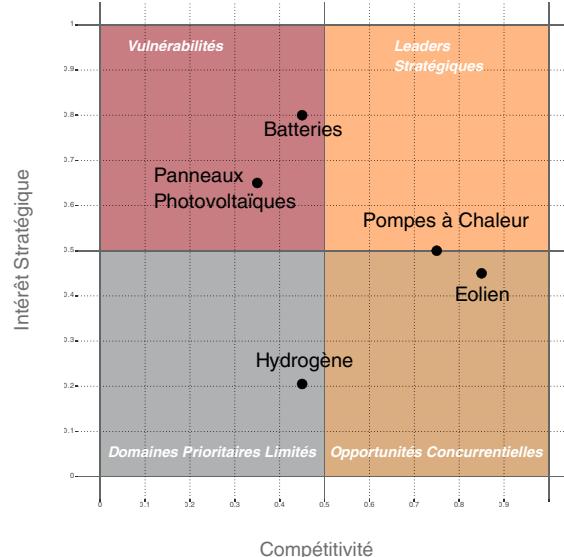
Figure 3 : Des méthodologies différentes pour identifier les secteurs stratégiques mènent à des choix différents

3.A.



Source : Albora et al. (2025)

3.B.



Source : Humphreys et al. (2025)

⁴ Voir Albora, G., Benoit, F., Calderola B., Di Girolamo, V., Diodato, D. et al. (2025) : Path to innovation: an Economic Complexity analysis of technological perspectives in the EU - Advanced Materials, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025 et Humphreys, C., Schneider, E., and Henry, C. (2025) : The Competitiveness Coordination Tool : How to make better choices in clean industrial policy, Institute for Climate Economics, 2025, octobre.

Les projets communs comme levier de coordination industrielle européenne

L'assouplissement du cadre des aides d'État, bien que nécessaire, fait cependant peser plusieurs risques sur l'efficacité de la politique industrielle européenne et en premier lieu une fragmentation préoccupante des moyens.

Entre mars 2022 et juin 2023, sous le régime du TCTF, les 27 États membres ont mobilisé au total 730 milliards d'euros pour soutenir ménages et entreprises, un montant colossal, qui concurrence aisément les investissements américains de l'Inflation Reduction Act (IRA) et correspond peu ou prou aux besoins annuels d'investissements avancés par Mario Draghi dans son rapport. Mais cette puissance de feu reste théorique : la répartition s'avère extrêmement inégale. L'Allemagne représente à elle seule près de 50 % de ces dépenses, un taux qui grimpe à 73 % si l'on ajoute la France. Cette asymétrie illustre un clivage structurel : les États disposant des plus grandes marges de manœuvre fiscales plaident naturellement pour une approche décentralisée, où chacun investit dans sa propre transition en profitant des règles assouplies, tandis que d'autres appellent à des investissements communs pour combler au moins partiellement les écarts territoriaux de développement.

Or, dans ce contexte fragmenté et d'efforts dispersés, l'un des enjeux réside précisément dans la mobilisation et le déploiement efficace des financements nécessaires à la transition. Le risque d'un saupoudrage peu stratégique entre industries, sites et entreprises est réel. Le CISAF permet une flexibilité territoriale pour cibler les régions défavorisées et une disposition interdit de conditionner les aides à la délocalisation d'activités au sein de l'UE, limitant ainsi la concurrence déloyale entre États membres, mais cela paraît bien faible au regard du défi de coordination que représente une politique industrielle européenne.

« Pour certains investissements stratégiques, la mutualisation des dépenses des États-membres partageant des intérêts communs constitue une voie prometteuse pour des soutiens efficaces et ciblés »

De fait, les deux premiers pays à avoir eu recours au CISAF sont la France, pour des contrats concernant trois projets de parcs éolien en mer pour un montant estimé de 567 millions d'euros par an sur 20 ans (soit au total 11,3 milliards d'euros) et l'Italie, pour des projets d'investissement à hauteur de 200 millions dans la région du Lazio et de 65 millions en Emilie-Romagne. En Allemagne, le chancelier Friedrich Mertz a annoncé le 13 novembre 2025 un dispositif de baisse du prix de l'électricité pour les industries electro-intensives allemandes, chiffré entre 3 et 5 milliards d'euros sur la base du CISAF. Faute de coordination européenne sur le prix de gros de l'électricité, les industries italiennes, en compétition directe avec les usines allemandes, pourraient être fortement affectées.

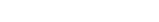
Pour éviter une dispersion délétère des aides, une concurrence accrue entre États membres et un saupoudrage peu efficace, le rapport Draghi insiste sur la nécessité d'une plus grande coordination, voire appelle à une intégration progressive de certaines dépenses nationales dans des programmes européens renforcés et clarifiés. Pour certains investissements stratégiques, la mutualisation des dépenses des États-membres partageant des intérêts communs constitue une voie prometteuse pour des soutiens efficaces et ciblés. L'Union européenne dispose déjà d'un outil intéressant à cet égard : les Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC). Mais quelques ajustements seraient nécessaires pour en exploiter pleinement le potentiel dans le cadre d'une politique industrielle soutenue par l'objectif de soutenabilité.

Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC)

Introduits dès le Traité de Rome en 1957, renforcés en 2014 dans le cadre d'une première révision des aides d'État et utilisés stratégiquement surtout depuis 2018, les PIIEC constituent un instrument dérogatoire au droit de la concurrence européen. Ils permettent aux États membres de soutenir conjointement des projets industriels d'envergure lorsqu'une défaillance de marché est démontrée.

Pour être éligible, un PIIEC doit réunir au minimum quatre États membres en coopération avec des entreprises, et porter sur un secteur à la frontière technologique présentant des retombées significatives pour l'économie européenne. L'appréciation des projets et la décision finale appartiennent à la Commission Européenne sur la base des réglementations encadrant les aides d'État.

À ce jour, dix PIIEC ont été approuvés, concentrés sur cinq filières stratégiques : les batteries (avec notamment l'European Battery Alliance), l'hydrogène, les semi-conducteurs, le cloud et la santé, pour un montant total d'aides publiques autorisées de 37 milliards d'euros. Un onzième est en cours de finalisation pour soutenir la filière de l'intelligence artificielle. La France et l'Allemagne sont partie prenante dans la quasi totalité de ces projets.

	Entreprises participantes	Nombre de projets	Aide d'État approuvée (en milliards d'€)	Investissement privé prévu (en milliards d'€)	États-membres participants
First IPCEI on Microelectronics (2018)	29	43	1,9	6,5	
First IPCEI on Batteries (2019)	17	23	3,2	5	
Second IPCEI on Batteries – EuBatIn (2021)	42	46	2,9	9	
First Hydrogen IPCEI – Hy2Tech (2022)	35	41	5,4	8,8	
Second Hydrogen IPCEI – Hy2Use (2022)	29	35	5,2	7	
Second IPCEI on Microelectronics & Communication Technologies (2023)	56	68	8,1	13,7	
IPCEI on Next Generation Cloud Infrastructure & Services (2023)	19	19	1,2	1,4	
Third Hydrogen IPCEI – Hy2Infra (2024)	32	33	6,9	5,4	
Fourth Hydrogen IPCEI – Hy2Move (2024)	11	13	1,4	3,3	
IPCEI Med4Cure (2024)	13	14	1	5,9	
IPCEI Tech4Cure (2025)	10	10	0,4	0,8	

Miser davantage sur les PIIEC

Le rapport Draghi recommande de davantage mutualiser et recentrer les capacités budgétaires des États-membres et en particulier via le déploiement plus généralisé des PIIEC dans le cadre d'une politique industrielle européenne. Mais malgré leur potentiel, les PIIEC présentent plusieurs limites qui entravent leur déploiement stratégique au service de la transition écologique.

L'architecture actuelle des PIIEC reflète l'objectif de la Commission de positionner l'Europe en leader technologique sur les marchés de demain. En pratique, cela se traduit par une focalisation quasi-exclusive sur les phases les plus intensives en recherche et développement. Or, cette approche néglige une étape cruciale : le passage à l'échelle industrielle. La mise en application d'une innovation, sa transposition dans le monde réel et son industrialisation constituent pourtant des maillons essentiels de la chaîne de valeur qui, faute de soutien adéquat, risquent de se briser – ou de se délocaliser.

Les bénéfices économiques et écologiques d'un déploiement rapide de technologies déjà matures, dont la fabrication est maîtrisée en Europe, justifieraient de consacrer davantage de PIIEC à l'innovation incrémentale et à l'innovation de procédé, et non exclusivement à l'innovation de rupture. Comme le soulignent des organisations professionnelles telles que CleanTech for Europe, le développement des technologies « leaders » de la décarbonation est aujourd'hui entravé par un manque critique de soutien dans le passage à l'échelle. L'articulation entre industries innovantes et industries de base, pourtant cruciale pour développer des chaînes de valeur souveraines, demeure un impensé. Résultat : les entreprises européennes de technologies propres n'ont souvent d'autre choix que de recourir à des concurrents chinois ou autres pour industrialiser leurs innovations.

Le cadre juridique actuel exige encore la démonstration d'une « défaillance de marché » pour justifier un PIIEC et l'accès aux aides publiques. Les lignes directrices de 2021 constituent un progrès en introduisant la notion de « défaillances systémiques » (2021/C 528/02 Article 3.2.1 §15), mais cette grille de lecture strictement concurrentielle peine à intégrer les multiples externalités positives – environnementales, sociales, de sécurité d'approvisionnement – propres aux secteurs stratégiques de la décarbonation. Cette approche limite artificiellement le champ des interventions légitimes et reflète une confiance excessive dans la capacité des mécanismes de marché à orienter seuls les investissements vers les trajectoires souhaitables. La Commission devra donc adopter une interprétation large des « défaillances systémiques » et reconnaître pleinement la création de biens communs portée par les projets européens.

Au-delà de l'innovation de rupture : réorienter les PIIEC vers le déploiement et la sobriété

Les PIIEC ont plusieurs avantage dans le déploiement d'une stratégie industrielle plus commune. Premièrement, ils constituent un outil de mutualisation entre États membres particulièrement adapté pour limiter la fragmentation des efforts nationaux et concentrer les investissements sur les domaines prioritaires. Dans un contexte de ressources publiques contraintes, cette coordination est essentielle pour atteindre la masse critique nécessaire.

Deuxièmement, les PIIEC pourraient renforcer l'unicité du marché commun : en harmonisant dès l'amont les cahiers des charges des innovations et produits développés, ils répondraient directement à l'enjeu de simplification réglementaire que s'est fixé la Commission. Pour aller dans le sens de biens durables et utiles à la transition, produits en Europe de façon compétitive, il sera essentiel d'ouvrir davantage la gouvernance des PIIEC aux représentants de la société civile et aux partenaires sociaux et d'en garantir la transparence.

Troisièmement, bien organisés et gouvernés, les PIIEC permettraient une meilleure articulation des avantages comparatifs des États membres sur les différentes phases de production – R&D, prototypage, industrialisation, déploiement. Cette spécialisation améliorerait l'efficience globale, même si elle nécessite d'anticiper d'éventuelles tensions entre industriels et gouvernements pour l'accès aux segments à plus forte valeur ajoutée. Chaque État-membre cherche naturellement à avantager son industrie et son territoire, mais l'exemple de l'aéronautique montre néanmoins qu'une coopération industrielle est possible. Des accords « gagnant-gagnant » seraient probablement facilités par une approche globale impliquant plusieurs PIIEC, offrant à chaque pays des perspectives de développement.

Ces projets pourraient également concerter des innovations de procédés industriels, des innovations incrémentales allant dans le sens de la sobriété, et des projets de passage à l'échelle de technologies critiques et de biens stratégiques. Aujourd'hui, « les améliorations régulières sans dimension novatrice d'installations existantes et le développement de nouvelles versions de produits existants ne sont pas considérés comme un premier déploiement industriel » (2021/C 528/02 Article 3.2.3). Cette évolution nécessiterait une acceptation plus large de l'innovation, dépassant le seul critère de rupture technologique pour intégrer la dimension de déploiement industriel et d'impact écologique.

*« The EU should evaluate support for IPCEIs in the automotive sector.
Scale, standardisation and collaboration will be crucial for EU manufacturers
to become competitive in areas such as small and affordable European electric vehicles. »*

Mario Draghi, The Future of European competitiveness,
Part A, p.48

Enfin et surtout, le dispositif devrait être étendu et assoupli pour embrasser un spectre plus large de projets. En premier lieu il devrait être ouvert à l'amélioration de technologies existantes dans le sens de davantage de sobriété (matérielle et énergétique), comme l'émergence d'une filière européenne de petits véhicules électriques abordables, appelé de ses vœux par Mario Draghi dans son rapport et repris par Ursula von der Leyen dans son discours sur l'État de l'Union de septembre 2025. Plusieurs outils du nouvel arsenal des politiques industrielles pourraient être articulés pour faire émerger une véritable filière européenne du véhicule électrique léger et accessible (voir encadré).

*« This is why we will propose to work with industry on a new Small Affordable Cars initiative.
I believe Europe should have its own E-car.
E for environmental – clean, efficient and lightweight.
E for economical – affordable for people.
E for European – built here in Europe, with European supply chains. »*

Ursula von der Leyen,
Discours sur l'état de l'Union, 10 septembre 2025

Une plateforme européenne pour des véhicules électriques légers et accessibles

Domination des SUV, montée en gamme généralisée, désintérêt des constructeurs pour les petites voitures électriques : les dynamiques actuelles du marché automobile européen compromettent la transition vers une mobilité durable. Elles aggravent les inégalités sociales, retardent les progrès environnementaux et fragilisent la compétitivité industrielle européenne face à la concurrence chinoise.

Face à ce constat, la commande publique peut devenir un levier de transformation décisif. En structurant la demande, elle permettrait d'orienter la production vers des véhicules réellement alignés avec l'objectif de 2035 : une mobilité électrique sobre, accessible et compétitive.

Une proposition concrète : créer une plateforme européenne d'achat mutualisé*

Pour transformer cette ambition en réalité industrielle, les États-membres volontaires pourraient créer dès maintenant une plateforme d'achat commun dédiée aux véhicules électriques légers, appuyée sur la commande publique et adossée à un PIIEC (Projet important d'intérêt européen commun). Cette plateforme permettrait de :

- **Mutualiser les achats publics et privés** pour réduire les coûts unitaires jusqu'à 30 %, en harmonisant les procédures d'achat à l'échelle européenne. Structurée en priorité pour les marchés publics (environ 200 000 véhicules par an), les acheteurs privés (entreprises, sociétés de leasing, flottes professionnelles) pourraient rejoindre la plateforme pour bénéficier de ces économies d'échelle et accélérer l'électrification de leurs parcs ;
- **Sécuriser les investissements industriels** par des engagements d'achat pluriannuels, donnant aux constructeurs et équipementiers la visibilité nécessaire pour moderniser leurs chaînes de production et développer de nouveaux modèles adaptés ;
- **Instaurer une gouvernance transparente et inclusive**, associant constructeurs, équipementiers, pouvoirs publics, syndicats, ONG et représentants des usagers. Cette gouvernance collective garantirait la défense de l'intérêt général et l'alignement avec les objectifs sociaux et environnementaux.
- **Structurer l'ensemble des politiques en faveur du véhicule électrique** grâce à un cahier des charges précis, intégrant des critères environnementaux stricts (empreinte carbone, recyclabilité, durabilité) et des exigences de production (contenu européen, conditions de travail, localisation des batteries). Ce référentiel pourrait ensuite servir de socle à l'ensemble des dispositifs publics de soutien au véhicule électrique : développement du leasing social, aides à l'achat, bonus écologique, fiscalité favorable, obligations d'électrification des flottes d'entreprises...

En structurant simultanément l'offre et la demande, cette initiative créerait les conditions d'une filière industrielle européenne compétitive, tout en garantissant une transition juste et accessible à tous.

*Voir Péron M, et Wainstain R. (2025) : Commande publique et véhicule électrique : bâtir une filière européenne durable, Institut Veblen pour les réformes économiques, septembre.

Faire de la commande publique un levier de transformation industrielle

Les marchés publics représentent 15 % du PIB de l'UE et un levier considérable mais encore largement inexploité pour orienter l'économie vers les objectifs de transition écologique, mais aussi pour renforcer la résilience et de soutien au développement de l'industrie de demain en Europe. Malgré les engagements à réduire les émissions de tous les secteurs, en particulier les secteurs publics, plus de la moitié (55%) des contrats passés dans ce cadre sont attribuées sur le seul critère du prix, sans considération d'autres objectifs.

En outre, comme le souligne le rapport Draghi, les marchés publics européens sont aujourd'hui fortement fragmentés. Cette dispersion limite leur capacité à créer des marchés pionniers (« *lead markets* ») et conduit, par prudence juridique, à privilégier systématiquement le critère du prix. Cette fragmentation génère des surcoûts pour les finances publiques et crée une inadéquation entre demande et offre qui accroît la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement. A l'échelle européenne, nationale ou locale, la commande publique est encore trop peu alignée avec les objectifs sociaux et environnementaux.

Plusieurs évolutions récentes témoignent toutefois d'une prise de conscience. Le règlement IMPI (2022) et le règlement sur les subventions étrangères (2022) permettent désormais d'écartier des offres jugées distorsives. Le Net-Zero Industry Act (2024) introduit des critères extra-économiques : une offre plus durable ou plus résiliente peut être préférée à la moins chère, notamment en tenant compte de la performance environnementale, de l'intégration énergétique ou d'une moindre dépendance à une source d'approvisionnement dominante.

Dans ses orientations politiques 2024-2029, Ursula von der Leyen, reprenant une recommandation du rapport Draghi incitant à utiliser plus stratégiquement ces marchés, a annoncé une révision des directives sur les marchés publics. Elle vise à permettre, dans certains secteurs stratégiques, une préférence européenne et une simplification des règles. La Commission a d'ores et déjà lancé l'évaluation des trois directives régissant la commande publique : sur l'attribution de contrats de concession (2014/23/EU), sur la commande publique (2014/24/EU) et sur la passation de marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (Directive 2014/25/EU). Le Pacte pour une industrie propre publié en février 2025 confirme cette ambition qui devra se concrétiser dans le Industrial (Decarbonisation) Accelerator Act, en intégrant des critères hors-prix (résilience, contenu local, durabilité, circularité, cybersécurité) dans les achats publics. La présidente de la Commission a réaffirmé en septembre 2025 la volonté d'introduire un critère « Made in EU » dans la commande publique, qui reste à définir.

La commande publique : un levier stratégique sous-exploité

La commande publique constitue d'abord un levier direct de réduction de l'empreinte environnementale par l'orientation vers des produits et services durables. Au-delà de cet effet immédiat, elle présente trois atouts stratégiques majeurs.

Elle permet d'intégrer des critères environnementaux, sociaux et territoriaux dans les marchés publics pour privilégier les modes de production les plus vertueux, favoriser les circuits courts et l'ancrage territorial, ainsi que sécuriser les approvisionnements stratégiques.

En tant qu'acheteur de référence, la puissance publique oriente également les stratégies des producteurs et influence les comportements d'achat des acteurs privés, entreprises comme particuliers. Le déploiement des flottes de véhicules électriques dans les administrations et entreprises publiques par exemple participe à la généralisation de l'usage de ce type de véhicule et impulse des dynamiques qui dépassent le seul cadre de la commande publique.

Enfin, la commande publique constitue un véritable instrument de politique industrielle et d'innovation, capable de structurer le développement de filières émergentes et d'accélérer la maturation de technologies prometteuses. Les mécanismes d'achat pré-commerciaux stimulent l'effort de recherche et développement, tandis que des cahiers des charges exigeants créeraient des marchés pionniers pour les solutions bas-carbone.

Une étude de Carbone 4 analyse les retombées d'un « Buy European and Sustainable Act » prescrivant un seuil minimum de contenu européen et un seuil maximum d'émissions de gaz à effet de serre pour les produits achetés dans les marchés publics. Si cette mesure avait été mise en œuvre en 2019, les impacts en 2021 auraient été significatifs :

- **Gains climatiques** : 34 MtCO2e de réduction annuelle de l'empreinte carbone de l'UE (soit + 64 % de la réduction totale entre 2015 et 2019), et réduction de 30 % de l'empreinte carbone des marchés publics dans les secteurs les plus polluants.
- **Impact économique et social** : augmentation des ventes des entreprises européennes de 6 milliards d'euros par an, 86 milliards mobilisés annuellement pour le développement d'activités vertes, et 380 000 emplois supplémentaires dans les activités vertes.

Comme le rappellent les rapports Letta et Draghi, les marchés publics, s'ils sont alignés sur les objectifs climatiques, pourraient jouer un rôle déterminant dans la création de marchés pour des solutions innovantes à faible teneur en carbone et accélérer la transition vers la neutralité climatique mais ce levier est loin d'être automatique. Dans le cadre de la révision des directives encadrant les achats publics, la législation européenne doit pouvoir intégrer la dimension stratégique tout en répondant à l'injonction de simplification. C'est un moment clé pour faire de la commande publique un véritable outil de transition écologique et de souveraineté industrielle.

Généraliser la commande publique verte comme standard européen

Dans le cadre de la révision des directives encadrant les achats publics, la législation européenne doit pouvoir intégrer la dimension stratégique tout en répondant à l'injonction de simplification.

L'Union européenne dispose déjà de critères d'achats publics écologiques pour 14 groupes de produits et services : bâtiments, transport, restauration collective, etc. Ces critères, déclinés en versions « essentielles » et « complètes », restent toutefois facultatifs et leur application varie fortement selon les États membres. Pour transformer véritablement la commande publique en levier de transition, trois évolutions apparaissent nécessaires.

Rendre obligatoires les critères environnementaux et sociaux essentiels permettrait d'établir des exigences minimales harmonisées à l'échelle européenne. Cette harmonisation simplifierait considérablement les procédures pour les acheteurs publics et les entreprises, qui disposeraient d'un cadre commun et prévisible. L'utilisation de labels et certifications robustes, vérifiés par des tiers indépendants, viendrait renforcer cette approche en simplifiant l'évaluation de la conformité.

Présumer par défaut que les considérations environnementales et sociales font partie de l'objet du marché faciliterait leur intégration systématique, sans nécessiter de justifications complexes pour chaque procédure. Cette évolution devrait s'accompagner d'une généralisation progressive de l'analyse en cycle de vie (ACV), permettant de substituer le critère du prix d'achat par une approche multicritères tenant compte des impacts réels : fabrication, transport, maintenance, réemploi, réutilisation, jusqu'à la fin de vie. Cette approche favorisant l'éco-conception demeure encore peu utilisée par les acheteurs en raison de sa complexité et de l'absence de référentiels partagés. Un effort d'accompagnement et de standardisation des méthodologies s'impose donc pour en faciliter l'adoption.

Au-delà des impacts environnementaux, **les futures directives devraient également permettre de valoriser les externalités économiques et sociales positives**. Les marchés publics sont en effet souvent structurant pour l'économie des territoires. Les acheteurs ne peuvent légalement valoriser la création ou le maintien d'emplois locaux, les recettes fiscales générées, ou les moindres dépenses sociales induites. Autoriser explicitement la prise en compte de ces coûts et bénéfices complets renforcerait la cohérence entre politique d'achat, politique industrielle et développement territorial.

Déployer progressivement des exigences de contenu local

L'alignement de critères environnementaux et sociaux avec des exigences de contenu local et de résilience des chaînes d'approvisionnement constituerait un signal fort pour réorienter l'industrie européenne. Cet alignement devrait être étendu à l'ensemble des soutiens publics pour garantir la cohérence de la politique industrielle. L'Industrial Accelerator Act annoncé, qui doit inclure notamment l'établissement d'un label produit bas-carbone, représente une opportunité de structurer ces exigences de manière harmonisée. Reste que la question du « Made in EU » doit être éclaircie : s'agit-il d'un minimum de valeur ajoutée réalisée au sein de l'Union européenne, de la part de composants, de l'assemblage ? De cela dépendront les effets économiques à en attendre.

Cette introduction de critères de contenu local dans la commande publique doit en outre prendre en compte au moins deux enjeux. Le premier est économique : c'est une question d'ajustement de l'offre et de la demande. Il s'agit alors d'estimer les éventuels surcoûts temporaires et bénéfices pour l'UE d'une production européenne. Pour limiter l'effet inflationniste à court terme, il paraît indispensable d'anticiper la progressivité des critères. Le contenu local requis peut augmenter au fur et à mesure qu'augmentent les capacités de production sur le sol européen pour éviter des tensions trop importantes sur les prix, tout en envoyant un signal clair aux investisseurs que celle-ci est amenée à augmenter. Cela nécessite des analyses filières par filières et des études d'impact poussées, qui devront être réalisées en amont au sein d'instances européennes en charge du pilotage de la politique industrielle. En outre, pour être pleinement alignés, ces critères de contenu local devront pouvoir être liés à des exigences environnementales et sociales.

Le deuxième enjeu est celui de la compatibilité avec le droit du commerce international. Les mesures de préférences locales sont en général incompatibles avec les traités qui lient l'Union européenne à ses partenaires commerciaux. À droit constant, il est toutefois déjà possible de concevoir des marchés publics favorisant les producteurs locaux (pour les produits finis), à condition de réservier un traitement équivalent aux producteurs des pays membres de l'Accord sur les marchés publics ainsi que les pays avec lesquels l'UE a signé des accords de libre-échange contenant des engagements sur les marchés publics. La jurisprudence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) semble tolérer des règles spécifiques d'origine pour les marchés publics définissant la localité d'un produit selon une part minimale d'intrants. Des « exceptions d'intérêt public » peuvent également justifier, dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), des mesures de protection comme des politiques de contenu local si elles sont liées à la sécurité nationale, à la protection de l'environnement, à la santé⁵.

⁵ Voir Baldon Avocats : ["The case for a Buy European and Sustainable Act"](#), mai 2024

L'introduction de critères de préférence européenne dans la commande publique apparaît comme l'option la moins risquée au regard des traités, tout en offrant le potentiel le plus élevé. Elle pourrait constituer une première étape avant d'envisager une extension à d'autres instruments. En outre, si l'OMC demeure un pilier de l'organisation des échanges mondiaux, les tensions géopolitiques croissantes et l'urgence de l'action contre le changement climatique imposent à l'Union européenne de se montrer créative et plus offensive dans son rapport au commerce international.

Mutualiser les achats selon les échelles pertinentes

Au-delà de l'harmonisation des critères, la mutualisation des achats publics entre États-membres permettrait d'atteindre une masse critique suffisante pour influencer les trajectoires industrielles et limiter la fragmentation actuelle. Cette approche coordonnée renforcerait le pouvoir de négociation de l'Union face aux fournisseurs et favoriserait l'émergence de filières européennes compétitives. La coordination doit s'adapter aux spécificités sectorielles : au niveau européen pour les filières industrielles stratégiques (batteries, hydrogène, acier bas-carbone), au niveau territorial pour les écosystèmes locaux comme l'alimentation.

Innovation et transition industrielle

Un usage stratégique de la commande publique « pré-commerciale », notamment dans le secteur de la santé, démontre le potentiel de cet instrument pour stimuler l'innovation et la R&D par des commandes ciblées. Ce modèle pourrait être étendu aux technologies critiques pour la transition écologique, permettant de soutenir le développement et le passage à l'échelle de solutions encore immatures mais stratégiques, ou qui nécessitent un soutien spécifique comme dans le cadre d'une commande publique centrée sur les petits véhicules électriques (voir [encadré](#)). En articulant commande publique, projets industriels et stratégies territoriales, l'Union européenne peut créer des écosystèmes vertueux où les achats publics structurent durablement les filières d'avenir.

Déployer une révision cohérente de la politique commerciale

Dans son rapport « *The Future of European Competitiveness* », Draghi recommande un usage stratégique de la politique commerciale, à aligner avec les autres objectifs de l'Union. Car mener une politique industrielle aujourd'hui implique de regarder en face la réalité de la guerre économique mondiale, une guerre qui se joue autant par les subventions que par les normes, les conditions d'accès aux marchés publics ou les barrières tarifaires. Et dans cette guerre, l'UE ne peut se contenter d'être un arbitre. Elle doit pouvoir défendre ses intérêts à court et long terme, sans renier ses engagements écologiques ni piétiner le cadre multilatéral du commerce international et ses engagements en matière de solidarité internationale.

Cela suppose de dépasser l'opposition entre libre-échange et protectionnisme et de mettre sur pied une politique commerciale européenne qui protège sans se refermer, qui sélectionne ses batailles, et qui s'inscrit dans une vision stratégique de long terme.

Dans la lignée du rapport Draghi, plusieurs évolutions récentes consacrent une forme de protectionnisme assumé qui rompt avec l'approche traditionnellement libre-échangiste de l'UE mais l'approche européenne apparaît surtout désordonnée et souvent contradictoire.

Des outils de défense commerciale sous-exploités

Face à la concurrence accrue des États-Unis et de la Chine, notamment dans les technologies propres, l'Union européenne a peu à peu renforcé ses instruments de défense commerciale pour protéger ses secteurs stratégiques. L'objectif est d'offrir une protection ciblée permettant de préserver les filières industrielles émergentes, de garantir des conditions de concurrence équitables et de soutenir les ambitions climatiques européennes.

L'UE a d'abord modernisé les principaux instruments de sa boîte à outils, à savoir les mesures anti-dumping (droits compensatoires en cas de ventes à prix anormalement bas) ; les mesures anti-subsidies (droits compensatoires lorsque des producteurs étrangers bénéficient d'un soutien public indu) et les clauses de sauvegarde (restrictions des importations en cas de hausse soudaine menaçant une filière européenne).

Ces outils sont activés après enquête de la Commission, sur plainte des industries européennes ou de manière proactive (ex-officio). Leur mise en œuvre dépend aussi d'un **test d'intérêt de l'Union**, qui doit concilier protection d'un secteur et effets sur les consommateurs et l'économie.

Trois usages spécifiques apparaissent pertinents pour la transition écologique :

- **Accompagner le déploiement des technologies bas carbone** (panneaux solaires, batteries, vélos électriques...), tout en arbitrant entre prix bas et développement d'une filière européenne,
- **Soutenir les filières européennes fragiles**, en déclenchant plus souvent des enquêtes lorsque des pratiques déloyales menacent le passage à l'échelle de technologies clés,
- **Dissuader les pratiques polluantes** : intégrer des critères environnementaux dans le ciblage des mesures et exiger des engagements industriels européens en contrepartie de la protection accordée.

Si les lignes bougent sur la nécessité de protéger les filières européennes fragiles, les conditionnements pour les industriels européens ne font pas encore partie des pratiques européennes.

Mais l'UE a aussi complété son arsenal avec des outils plus récents et innovants :

- **Instrument anti-coercition (2023/2675)** qui permet des contre-mesures rapides et assez complètes pour être dissuasives lorsqu'un État tente d'influencer la politique européenne ou d'un État-membre,
- **Règlement sur les subventions étrangères (2022/2560)** qui empêche les entreprises lourdement subventionnées hors UE de remporter des marchés publics européens,
- **Règlement de 2021 sur l'exécution des règles commerciales** qui autorise des représailles lorsque les partenaires ne respectent pas les décisions de règlement des différends entre États.

Pourtant, l'UE hésite pour l'instant à s'en servir ou même à laisser entendre qu'elle pourrait s'en servir, comme on a pu le constater dans la négociation récente avec les États Unis.

L'UE multiplie les écarts avec les règles multilatérales

L'UE semble prête à s'écarte considérablement des règles multilatérales dans certaines circonstances qui restent assez peu lisibles.

Avec l'accord politique asymétrique scellé avec les États-Unis en juillet prévoyant un traitement douanier et réglementaire de faveur réservé aux acteurs économiques étaisuniens, l'UE emboîte le pas des États-Unis dans leur choix de sortie du système commercial multilatéral, au risque d'affaiblir sa position, dans les relations avec le reste du monde.

Par ailleurs, l'UE a annoncé des mesures très protectionnistes sur l'acier. Alors que le secteur sidérurgique représente près de 25 % des émissions industrielles européennes, la conversion vers l'acier vert reste peu compétitive. La surproduction mondiale tire les prix mondiaux à la baisse, malgré les efforts menés sous l'égide de l'OCDE depuis 2016 pour limiter les excès de capacité, faute notamment de participation de l'Inde et de la Chine. Le 7 octobre 2025, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à remplacer les mesures de sauvegarde temporaires sur les importations d'acier (actuellement à 25 % et valables jusqu'à juin 2026) par des droits de douane permanents pouvant atteindre 50 % pour les volumes au-delà d'un contingent national sur la base des parts de marché de 2013.

La Commission prévoit de renégocier les engagements tarifaires de l'UE à l'OMC pour pouvoir appliquer ces droits de douane de façon autonome, sans passer par les instruments classiques de défense commerciale. Le traitement des pays partenaires disposant d'accords préférentiels, ainsi que celui réservé aux États-Unis reste toutefois incertain. Les droits de douane proposés offriraient ainsi un répit à l'industrie européenne et faciliteraient la transition vers un secteur sidérurgique décarboné, mais les décisions relatives à leur mise en œuvre pourraient accentuer les tensions commerciales et miner la confiance dans le système commercial multilatéral.

De nouveaux accords de libre-échange, mais pas de nouveau modèle

Mais en dépit de ces inflexions, l'UE n'a pas mis à jour toute son approche. Elle ne porte pas de réforme lisible et cohérente des règles multilatérales et continue de négocier des accords de libre-échange dont le contenu reste inchangé.

Outre l'accord avec le Mercosur, un autre est prêt avec le Mexique, tandis que les négociations se poursuivent avec l'Inde, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, les Émirats arabes unis et l'Australie. L'UE justifie désormais ces efforts par l'idée d'un « *Friendshoring* » : tentative européenne de bâtir des partenariats commerciaux avec des pays « amis » (« *like minded* ») qui puisent leur justification dans la nécessité de sécuriser matières nécessaires à la transition notamment énergétique. Mais cette approche reste adossée à des négociations commerciales bilatérales d'accords de libre échanges classiques bien trop peu sélectifs sur les biens et services dont les échanges sont à promouvoir et sur leurs méthodes et procédés de production. Ces accords risquent ainsi d'augmenter les émissions importées ainsi que l'empreinte pesticide de la consommation européenne, sans offrir de véritables opportunités aux pays tiers pour capter d'avantage de valeur ajoutée dans les chaînes de valeur importantes pour l'UE pour la transition énergétique par exemple.

Les *Clean Trade and Investment Partnerships*, du pareil au même ?

Après les élections de 2024, des partenariats de commerce et d'investissement propres (*Clean Trade and Investment Partnerships*, CTIP) ont été annoncés comme une politique phare du nouveau mandat. Mais ces instruments de sécurisation des approvisionnements relèvent surtout d'une initiative de ré-emballage de diverses initiatives passées de l'UE dans le domaine des matières premières, sans supplanter les négociations commerciales en cours. La présidente de la Commission et le président sud-africain ont d'ailleurs signé le premier CTIP, lors du sommet UE-Afrique du Sud fin novembre 2025.

La recherche de sécurisation d'un accès à certaines ressources critiques pour la transition écologique, devrait inciter l'UE à promouvoir une exploitation durable et équitable, en favorisant la transformation locale pour que les pays producteurs captent davantage de valeur ajoutée. Mais ce n'est pas la logique qui sous-tend les clauses récentes des nouveaux chapitres « matières premières » des accords de commerce, comme celles de l'accord avec le Mexique ou le Chili, qui restreignent cette possibilité sans imposer d'obligations contraignantes en matière de droits humains ou d'environnement. Le chapitre en question prévoit notamment une interdiction des monopoles d'exportations, à l'encontre des mesures adoptées par le Mexique en 2022 pour nationaliser l'exploitation de lithium par exemple ainsi que des prix à l'export supérieurs aux prix pratiqués sur le marché domestique. Sans compter que les investissements étrangers réalisés dans ce secteur comme dans tous les autres, bénéficieront d'une protection via l'arbitrage d'investissement.

Par ailleurs, l'achat d'une partie de ces ressources ne doit pas générer de conflits d'usage à l'instar des tensions déjà identifiées autour de l'hydrogène vert sud-africain entre la demande industrielle locale et les ambitions d'importation de l'UE.

Rétropédalage en cours sur les mesures de conditionnement de l'accès au marché

L'UE revient en outre sur les avancées récentes en matière de protection de son marché contre le dumping environnemental et social, au nom de la compétitivité européenne et sous la pression des pays tiers, à commencer par les États-Unis.

Si la simplification du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a permis d'en conserver l'essence, l'engagement pris par la Commission auprès de l'administration états-unienne de « travailler à la mise en place de flexibilités supplémentaires » fait planer le doute sur les prochaines étapes. D'autant que d'autres pays partenaires demandent un traitement similaire. La directive sur le devoir de vigilance qui devait obliger les entreprises à prévenir les violations des droits humains et les dommages environnementaux dans leurs filiales et chez leurs sous-traitants a été vidée de sa substance (avec notamment la réduction drastique du nombre d'entreprises couvertes, la réduction de la portée des mesures de vigilance aux fournisseurs directs et non plus sur l'ensemble de la chaîne de valeur, l'abandon de l'obligation d'adopter et mettre en œuvre un plan de transition climatique et la suppression de la création d'un régime harmonisé de responsabilité civile européenne). Le règlement sur la déforestation importée sera lui aussi au mieux reporté d'un an, voire affaibli.

Au lieu de défaire méthodiquement les instruments dont elle venait de se doter en matière d'accès à son marché au nom de la simplification, l'UE devrait au contraire s'atteler à les mettre en œuvre de manière ambitieuse. Il en va de l'intégrité de ses engagements internationaux en matière de durabilité et de sa capacité à convaincre les citoyens de la cohérence et de la robustesse de ce modèle européen.

Des investissements insuffisants et mal orientés

Un mur d'investissement massif et des blocages politiques tenaces

Les besoins d'investissements massifs dans la compétitivité et l'autonomie stratégique sont devenus le thème central de la deuxième Commission von der Leyen, et font l'objet de nombreuses initiatives à l'échelle de l'UE comme dans les États-membres. Estimés à près de 800 milliards d'euros par an par Draghi, les besoins de financement sont colossaux. L'ambition politique s'avère toutefois difficile à traduire en mesures concrètes. Parmi ses très nombreuses propositions, le rapport Draghi plaide aussi pour des investissements européens communs financés par l'émission de dette mutualisée, à l'instar du plan de relance adopté en 2020 NextGenerationEU, qui arrive à échéance en 2026. Le Parlement européen a exprimé son soutien mais la volonté politique manque pour l'instant dans les capitales européennes qui gardent le dernier mot dans toutes les questions décisives. La zone euro reste ainsi une union monétaire sans union budgétaire, privée ainsi de moyens de coordonner les politiques monétaires et budgétaires dont disposent nos concurrents internationaux. La réforme du budget proposée par la Commission provoque beaucoup de tensions autour de la répartition des fonds actuels mais apporte peu de moyens supplémentaires : 1,15% du PIB européen pour les années 2028-2034, soit quasiment au même niveau que pour la période précédente.

Au niveau des États-membres, la pression financière augmente et coïncide avec la restauration des règles du Pacte de stabilité en janvier 2025, assouplie par la suite pour ce qui concerne les dépenses publiques dédiées à la défense. Certains États comme l'Allemagne disposent des marges de manœuvre budgétaires et profitent de l'assouplissement des règles des aides d'État discuté plus haut, mais de nombreux autres font face à la hausse des coûts de la dette. Alertes sur la dette publique d'un côté, appels à préparer l'avenir de l'autre ; le conflit d'objectifs est évident et l'équation financière s'annonce difficile, notamment pour les États les plus endettés comme la France, qui réduit les investissements dans des domaines clefs comme la transition énergétique⁶.

Attirer les investissements privés, à tout prix ?

Faute de pouvoir surmonter ces blocages politiques, la Commission mise sur deux autres types de mesures pour faciliter et orienter les investissements : le projet d'Union de l'épargne et des investissement (UEI) présenté au printemps 2025, d'une part ; de l'autre, l'usage accru des fonds publics européens sous forme des garanties ou co-financements publics permettant d'attirer davantage d'investissements privés. Il paraît peu probable cependant que ces mesures suffisent pour couvrir les besoins de financement, qui sont en effet substantiels. Le rapport Draghi les avait estimés entre 750 et 800 milliards d'euros supplémentaires par an, soit 4,5% du PIB de l'UE, pour restaurer la compétitivité de l'industrie européenne et mettre l'Europe sur la voie de nombreux objectifs déjà adoptés ou en discussion : transition énergétique et décarbonation de l'industrie, défense et sécurité, ou encore réduction des dépendances dans les secteurs stratégiques. Ses estimations résument et s'appuient sur de nombreuses études précédentes et doivent être prises avec prudence tant les échelles d'analyse et le périmètre sectoriel varient d'une étude à l'autre⁷ ; elles signalent néanmoins la nécessité d'un effort financier considérable.

⁶ Voir Couppey-Soubeyran J., Coussin M., Faivre A., et Kalinowski W. (2025) : « Qui détient la dette publique ? Une question clé pour la soutenabilité », Institut Veblen pour les réformes économiques, septembre.

⁷ Couppey-Soubeyran, J., et Kalinowski W. (2023) : " Financement de la transition écologique: où est le problème ? ", in L'Economie mondiale, coll. Repères, La Découverte, 101-117.

Les financements par la dette publique étant bloqués au niveau européen et limités au niveau national, il est compréhensible que les principales initiatives politiques visent à mobiliser davantage les financements privés. Les rapports Draghi, Letta et Noyer⁸ voient tous dans l'UEI, qui relance en réalité le projet de l'Union des marchés des capitaux initié par la Commission Juncker en 2014, une façon de « rapatrier » l'abondante épargne européenne aujourd'hui tournée vers les marchés financiers américains, pour mieux l'investir en Europe. Or ramener la gestion d'actifs en Europe ne va pas de soi dans une économie mondialisée où les flux financiers ne sont pas régulés et où les États-Unis jouent le rôle d'un centre financier mondial. Aussi et surtout, cela ne garantit pas en soi une allocation des fonds différente de l'actuelle, qui dépend surtout des rentabilités relatives des différents projets. Dans le domaine de l'action climatique par exemple, une estimation indique qu'un tiers des projets présente un profil risque-rentabilité suffisant pour intéresser les investisseurs privés ; le reste devra venir des fonds publics¹⁰.

Ce problème de rentabilité se pose différemment d'un secteur à l'autre mais concerne aussi d'autres domaines, par exemple dans l'industrie de la défense ou dans les infrastructures de la transition énergétique ou des transports. D'autant plus que, malgré des années de débats et une série de plans d'action et de mesures législatives, l'UE ne dispose toujours pas d'un cadre efficace de finance durable. La récente série d'Omnibus affaiblit encore la capacité des outils existants d'orienter les investissements privés là où ils sont nécessaires.

Un risque accru d'instabilité financière

Les mesures prévues dans le cadre de l'UEI paraissent ainsi forcément insuffisantes et comportent de nombreux risques, à commencer par l'insuffisance, l'éparpillement et une mauvaise orientation des fonds. L'idée force du rapport Draghi a été de donner un cap à l'économie européenne en menant une politique économique plus interventionniste. Les investissements peuvent jouer ce rôle dans la mesure où ils sont eux-mêmes orientés vers les objectifs stratégiques et coordonnés avec les autres éléments discutés plus haut : sélection des secteurs jugés stratégiques, mise en place des mesures de protection extérieures et des conditionalités intérieures, etc. Or ces éléments ne sont toujours pas en place et les premières mesures adoptées concernent surtout la simplification et la dérégulation, par exemple la transformation des plans de transition d'une obligation en décision volontaire des entreprises. De son côté, l'UEI introduit peu d'éléments permettant d'orienter les investissements.

Un deuxième risque consiste à multiplier les facteurs d'instabilité financière. Dans le cas de l'UEI, l'idée de « débloquer » les financements se traduit notamment par la relance de la titrisation bancaire, justifiée par le besoin d'augmenter la capacité de financement des banques. La titrisation avait été au cœur de la grande crise financière des années 2007-2008, et les superviseurs européens avaient émis de doutes face à la proposition de la CE. L'équation se complique encore avec la vague de dérégulation financière et l'abandon des objectifs climatiques aux États-Unis, qui créent une pression similaire en Europe au nom de la « compétitivité » du secteur financier européen. La décision de Total d'ouvrir la cotation sur la bourse de New York illustre l'attrait continu des marchés financiers américains, désormais libérés des obligations de rendre compte des risques climatiques encourus.

⁸ Noyer C. (2024) : Développer les marchés de capitaux européens pour financer l'avenir, avril.

¹⁰ Voir Europe's coming investment crisis, Finance Watch, Juillet 2024 et Financing the net-zero transition: From planning to practice, McKinsey Institute of International Finance, 2023

Renforcer et augmenter les financements européens vers les priorités écologiques et sociales

Malgré ces faiblesses, la forte mobilisation politique sur les besoins d'investissement offre aussi des opportunités présentes et futures. Dès maintenant, certaines réformes proposées dans le cadre de l'UEI sont prometteuses :

- L'UEI encourage à l'investissement à long-terme via des « comptes européens d'épargne et d'investissement à long terme », assorties d'incitations fiscales visant à orienter l'épargne vers les domaines stratégiques. La fiscalité relevant de la compétence des États, la Commission européenne s'est bornée à émettre des recommandations, invitant les États membres à « encourager les fournisseurs à inclure des choix d'investissement permettant aux investisseurs de détail d'orienter leurs investissements vers l'économie de l'UE et de contribuer ainsi à la réalisation des priorités stratégiques de l'UE, notamment la transition numérique, écologique et sociale et le renforcement de la sécurité et de la défense de l'Union » (C(2025) 6800) ;
- La Commission propose de renforcer le rôle des superviseurs européens, ce qui pourrait réduire un des obstacles à l'intégration des marchés des fonds d'investissement et baisser ainsi le coût de l'intermédiation financière ;
- L'harmonisation des normes ESG à l'échelle de l'UE augmente la transparence des produits financiers, même si la force de ce signal risque d'être réduite par les tendances qui vont dans le sens contraire (comme les Omnibus sur la taxonomie et la CSRD et celui à venir sur l'investissement).

Quant à l'usage accru des fonds européens pour financer la garantie de prêt, il représente autant d'opportunités que de risques. La révision à mi-mandat du budget européen actuel, adoptée en septembre 2025, autorise déjà un transfert des crédits alloués aux États dans le cadre du fonds de cohésion et des fonds régionaux – voire, dans certains cas, du fonds de transition juste –, vers le programme InvestEU, ce qui permettra aux États de les utiliser comme un effet de levier financier, dans l'esprit du « plan Juncker » initial dont est issu InvestEU. Cette ingénierie financière vise à attirer les investissements privés dans la logique de financement mixte (*blend finance*), impliquant aussi des acteurs financiers publics comme la Banque européenne d'investissement (BEI) ou le Mécanisme européen de stabilité (MES).

« L'harmonisation des normes ESG à l'échelle de l'UE augmente la transparence des produits financiers, même si la force de ce signal risque d'être réduite par les tendances qui vont dans le sens contraire »

Les États pourront s'en servir pour co-financer leurs actions dans de nombreux domaines : soutien aux industries de la décarbonation, production d'énergie, investissements dans les infrastructures, rénovation énergétique des bâtiments, économie circulaire, secteur automobile... Le règlement insiste notamment sur les investissements qui contribuent aux objectifs de Plateforme des technologies stratégiques pour l'Europe (STEP), créée en 2024 pour soutenir le développement ou la production de « technologies critiques » ainsi que « la sauvegarde et le renforcement de leurs chaînes de valeur », ciblant les technologies numériques, les technologies propres et économies en ressources et les biotechnologies, y compris les médicaments.

Cette possibilité de réaffecter les fonds existants est compréhensible au vu des difficultés de trouver d'autres sources de financement, mais les arbitrages faits par chaque État doivent être suivis et évalués de près, notamment par le Parlement européen. Par exemple, les fonds de cohésion et les autres fonds européens permettaient déjà de soutenir l'action des États en matière climatique ; la révision à mi-mandat garde cet objectif mais incite les États à allouer les fonds aux volets qui contribuent le plus à la croissance et la compétitivité de l'industrie de décarbonation. En appliquant ce critère à la politique climatique, les États risquent de réduire d'autres missions nécessaires mais plus éloignées des enjeux de la compétitivité industrielle.

La mesure doit permettre d'amplifier l'action des investisseurs à long terme, comme la BEI, mais notons que celle-ci n'utilise pas ses capacités de financement existants ; ces dernières dix années son portefeuille de prêt n'a augmenté que de 1,5% – comparé à 73% pour la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ou 71% pour la Banque européenne pour la reconstruction et le développement – et elle possède actuellement quelques 190 milliards d'euros de capacité de prêt qui pourrait être utilisée tout de suite dans le respect des ratios de levier et de liquidité en vigueur¹¹. Il existe donc d'autres facteurs que les garanties publiques qui expliquent la faiblesse de l'investissement à long terme en Europe.

Dans l'avenir, d'autres mesures seront sans doute nécessaires pour renforcer les financements publics, qui impliquent dans la plupart des cas la Banque centrale européenne¹². En parallèle, l'UE devra aussi trouver des protections financières extérieures face au risque d'un écart réglementaire accru entre l'UE et les États-Unis notamment, par exemple une taxation des flux à la sortie ou à l'entrée des frontières de l'UE, une régulation des centres financiers offshore à l'intérieur même de l'UE, ou encore une protection renforcée des investissements stratégiques.

Conclusion

Dans le cadre de la politique industrielle européenne, le tournant « vert » est bâti sur des fondations fragiles du point de vue environnemental, manque sa cible énoncée par le Green Deal d'une vision intégrée des enjeux environnementaux et résiste mal aux assauts des forces politiques opposées à la transition écologique. Déjà peu présente dans le rapport Draghi, la boussole sociale et écologique de l'Union européenne disparaît progressivement des textes européens du second mandat von der Leyen. Il ne demeure qu'un appel à la « décarbonation », certes stratégique à la fois pour définir la compétitivité de demain et pour la lutte contre le dérèglement climatique, mais bien insuffisante face aux crises environnementales, sociales et géopolitiques. Pourtant, fonder la réponse de l'UE sur ses atouts, son leadership climatique, la régulation de son marché intérieur, sa capacité à anticiper les bouleversements climatiques plutôt que sur une surenchère de dérégulation demeure la voie la plus souhaitable pour construire l'industrie de demain.

La guerre commerciale enclenchée par Trump depuis son retour au pouvoir et le déploiement des stratégies impérialistes de la Chine renforcent à la fois l'urgence d'une réponse cohérente et forte de l'UE et les obstacles qu'elle doit affronter. Mais sans changement structurel des règles économiques, sans prise en compte sérieuse des impératifs environnementaux, sans définition rigoureuse des priorités politiques, des modalités de gouvernance, sans renforcement de la politique commerciale et sans orientation des financements, la politique industrielle européenne restera un slogan.

¹¹ Paduano, S., et Leon, B. (2025). Europe's Priorities Need Money. The European Investment Bank Has It, working paper.

¹² Voir Couppey-Soubeyran et al. (2025), op. cit.