

La politique industrielle européenne peut-elle faire la différence ?

Articuler transition énergétique et transformations industrielles

La mise en œuvre des objectifs énergétiques européens ne peut être dissociée de la définition d'une politique industrielle européenne, surtout dans un contexte d'intense compétition avec l'appareil industriel chinois. La concrétisation des mesures prises s'avère cependant complexe, à de multiples niveaux.

Après des années de politique énergétique pensée pour faire émerger les énergies renouvelables, harmoniser et intégrer le marché européen afin d'en faire bénéficier les consommateurs et atteindre nos objectifs climatiques, la réalité industrielle a frappé à la porte de la Commission européenne (CE), rappelant deux vérités souvent laissées au second plan.

Premièrement, dépendre totalement d'importations de technologies propres, qui plus est d'un seul pays, limiterait l'effet de résilience européenne espéré par la sortie progressive des énergies fossiles. Par ailleurs, de nombreux défis techniques, financiers et de gouvernance persistent dans le parcours de décarbonation de l'industrie lourde et nécessitent l'intervention des pouvoirs publics.

Une progressive prise de conscience

En 2019, la nouvelle présidente de la CE, Ursula von der Leyen, présente le *Green Deal* : une stratégie transversale visant à mettre l'Union européenne (UE) sur le chemin de la neutralité climatique à l'horizon 2050, par une série de politiques sectorielles concertées : agriculture, énergie, transports, bâtiments, industrie. Le *Fit-for-55* décline cet objectif 2050 en objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55 % en 2030 par rapport à 1990. Les Directives Énergies renouvelables (RED) et Efficacité énergétique (EED), désormais adoptées dans le cadre du même paquet, ont nettement contribué à la croissance des énergies renouvelables, qui représentent désormais 47 % de la consommation européenne d'électricité.

Côté industriel, le paysage est pourtant différent. Si près de 75 % de l'électricité produite en Europe est désormais bas-carbone (si l'on inclut le nucléaire et l'hydroélectricité), il faut encore en faire un atout pour la compétitivité industrielle.

Or, après un rebond post-Covid, la production européenne de biens manufacturés a diminué en 2023 (- 1,5 %) et en 2024 (- 2,4 %). Après une légère hausse en 2025 (+ 2 %), l'augmentation des prix industriels en mars 2026 (+ 3,4 %), liée à la crise énergétique, laisse présager de nouvelles difficultés de production. Le déficit commercial avec la Chine se creuse, atteignant 360 milliards d'euros en 2025.

La chaîne d'approvisionnement du photovoltaïque a presque complètement quitté le Vieux Continent. Les quelques usines toujours actives sont impliquées soit dans l'assemblage des panneaux, soit dans la construction d'onduleurs, machines qui raccordent ces panneaux au réseau électrique. Certes, la grande majorité des éoliennes déployées aujourd'hui sont européennes ; mais la concurrence chinoise est également rude, et certaines entreprises chinoises commencent à remporter des appels d'offres en Europe. Autre exemple : la capacité européenne de construction d'électrolyseurs permettrait de subvenir aux besoins attendus pour les prochaines années, mais les électrolyseurs produits en Chine et en Inde pourraient dominer le marché européen si la seule dynamique des prix opérait.

L'émergence d'une politique industrielle

Dans ce contexte de crise, la CE décide donc en 2023 de compléter sa politique énergétique par une politique industrielle solide, faute de quoi l'Europe ne développerait pas son outil industriel dans les technologies d'avenir et perdrait son industrie lourde, structurante pour l'économie.

La première étape de ce réveil est le *Net-Zero Industry Act* (NZIA). Ce texte, proposé en fin du premier mandat de von der Leyen, vise à renforcer la résilience des technologies propres européennes. Son annonce a lancé une première vague de discussions à Bruxelles sur une potentielle introduction de critères de préférence locale. Les annonces se sont cependant vite heurtées aux limites juridiques et idéologiques de la CE. Cette dernière n'a pas imaginé tordre les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), alors qu'elle faisait elle-même valoir ses droits dans une bataille juridique avec une Corée du Sud qui tente de bloquer l'accession à son marché des éoliennes européennes. Résultat : le NZIA n'a pas enclenché de politique protectrice. L'acte enjoint plutôt aux États membres d'introduire des critères de résilience dans les appels d'offres, marchés publics et autres formes de soutien. But de ces critères : réserver une part des volumes mis aux enchères aux acteurs n'étant pas issus du pays d'origine dominant (la Chine, pour la plupart des technologies concernées). C'est là, sans doute, un début de politique industrielle, *via* le concept de résilience.

En 2024, le résultat des élections européennes permet à la majorité dite « von der Leyen » (socialiste, centriste et républicaine) de continuer de gouverner, alors que le centre-droit et l'extrême droite sont renforcés. Les centristes de Renew Europe ne sont plus faiseurs de roi ; le rôle revient au Parti populaire européen (PPE). C'est lui qui, désormais, décide au cas par cas, s'il s'associe à la majorité centriste von der Leyen ou s'il vote avec l'extrême droite, les deux options permettant de trouver une majorité. Le mandat von der Leyen II doit donc faire avec un Parlement renforcé à droite.

Cette fois, la pression politique ne vient plus tant des manifestations d'étudiants écologistes de 2019 que des industriels européens, bien décidés à faire entendre leur voix plus fortement que durant le mandat 2019-2024. Le 20 février 2024,

73 représentants de 17 secteurs industriels, menés par le lobby de la chimie CEFIC, se réunissent pour adresser à la présidente de la CE la Déclaration d'Anvers. Un appel à l'aide : les sites industriels ferment les uns après les autres, la concurrence mondiale est rude, et les entreprises n'ont pas tant bénéficié des politiques énergétiques et industrielles de l'UE du mandat précédent. Selon eux, ce nouveau mandat est le moment ou jamais d'adopter une réelle politique industrielle européenne.

La Déclaration d'Anvers appelle à un *Industrial Deal*. La CE réplique, un an plus tard, avec l'annonce du *Clean Industrial Deal*. Elle conserve la dimension climatique, mais axe son mandat sur le soutien à la compétitivité européenne. L'accès à l'énergie et aux matières premières, l'emploi et les formations, les outils de défense commerciale, la simplification législative : voilà le nouvel agenda d'une CE désireuse de soutenir son industrie. L'*Industrial Accelerator Act* (IAA) et l'*Electrification Action Plan* (EAP) suivent ces annonces dans le but de répondre à un double objectif : soutenir la production de technologies propres en Europe et renforcer la compétitivité de l'industrie lourde.

Le premier a relancé les débats sur une éventuelle politique de préférence européenne. Le gouvernement français et le Commissaire au marché intérieur, Stéphane Séjourné, sont clairs sur leur intention de soutenir une approche *Made-in-Europe*. De l'autre côté du Rhin, l'industrie a plutôt poussé pour une approche mesurée, basée sur un principe de *Made-with-Europe*, visant à valoriser nos accords commerciaux plutôt qu'à isoler le marché unique.

Le 1^{er} septembre 2025, la France et l'Allemagne signent une déclaration commune titrée : « Programme d'action économique franco-allemand ». Dans la section Industrie de cet accord, on peut lire : « Dans les domaines essentiels et critiques de la production industrielle, y compris les marchés publics, nous travaillerons à la mise en place de dispositifs ciblés et viables de préférence européenne. » Le verdict est clair : l'agenda français est devenu un accord franco-allemand, et selon toute vraisemblance, il incombe à la CE de traduire ce principe en droit européen, cette fois avec l'assurance d'un soutien politique clair.

Une mise en œuvre complexe

Après trois retards successifs, de nombreuses rumeurs de désaccords internes et un changement de nom, la CE publie l'IAA le 4 mars 2026. Résultat : la proposition se rapproche davantage du *Made-with-Europe*. Elle accorde le droit aux États membres d'ajouter des critères de préférence locale dans leurs appels d'offres pour les technologies propres (énergies renouvelables, batteries, nucléaire, voitures électriques), mais inclut dans ce critère les pays avec lesquels l'UE a signé un accord de libre-échange et s'accorde le droit d'exclure tel pays, par acte délégué, si elle établit que l'Union est trop dépendante de ce partenaire.

Cette proposition a soulevé trois critiques. Premièrement, les défenseurs des technologies propres européennes trouvent l'approche pas assez protectrice des intérêts européens. Dans le même temps, il est raisonnable de penser que, pour certaines des chaînes de valeur concernées, la mise en œuvre aura un effet sensiblement identique à celui du NZIA : la diversification de la Chine plutôt que l'achat d'équipements européens. De l'autre côté, le secteur énergétique, largement affecté par les nouvelles obligations d'achat, alerte sur les effets potentiellement inflationnistes de celles-ci.

Les négociations sont en cours et le texte devrait être adopté début 2027. Reste à savoir si députés européens et gouvernements pousseront pour rétablir une approche davantage protectrice de l'industrie européenne – voulue dans l'esprit du texte –, ou s'ils accepteront ce compromis technique positionné au milieu des différents intérêts en jeu.

L'UE a adopté en 2026 un règlement visant à protéger l'industrie de l'acier contre la surcapacité mondiale. Mais protéger l'industrie lourde ne suffit pas à la rendre compétitive, et la CE a compris qu'un travail spécifique était nécessaire pour l'accompagner dans ses efforts visant à remplacer son énergie fossile par de l'électricité propre et bon marché. En juillet 2026, elle présente alors l'EAP. Une cible d'électrification à 46 % pour 2040, un financement européen sanctuarisé par la Banque de décarbonation industrielle, et une proposition visant à équilibrer le ratio entre prix de l'électricité et prix du gaz : voilà le cœur du plan européen. Le but est ici d'offrir une visibilité à long terme au secteur et de faciliter le financement d'équipements, souvent lourd pour les industriels. Passé ce mur d'investissements, il pourra alors bénéficier de prix de l'électricité moins volatils que ceux des hydrocarbures.

Le succès de ce plan reste conditionné au bon vouloir des États membres : eux seuls ont la compétence et la responsabilité de le décliner aux niveaux nationaux, d'ajuster leur fiscalité énergétique et de flécher leurs revenus du marché du carbone (*Emissions Trading System*) vers l'électrification industrielle. La France, qui a longtemps encouragé la CE à agir sur le sujet, a publié son propre plan d'électrification en avril 2026. Une minorité de nations européennes est dans ce cas. L'eupéanisation de cet objectif français en 2027 dépend au moins en partie des effets concrets qu'il produira.

À court terme, face aux pressions des industriels, deux solutions émergent : des subventions sur les prix de l'électricité pour certains d'entre eux, et des ajustements pour atténuer les impacts du marché européen du carbone. Il reste que si l'énergie constitue un enjeu majeur de la compétitivité industrielle européenne, tout comme la stratégie vis-à-vis de la Chine, d'autres enjeux sont tout aussi stratégiques et encore insuffisamment pris en compte : ceux de la main-d'œuvre et de la formation aux nouveaux métiers industriels, de l'innovation, de l'investissement et de l'intégration des marchés financiers européens.

A. D.

Pour en savoir plus

- « Scale of Fail: A Trade Strategy for Europe's Clean Industry », Cleantech for Europe, 2024.
- C. Etter-Wenzel et J. Rosenow, « High Voltage: The Global Potential for Electrifying Industry », Environmental Change Institute/University of Oxford, avril 2026.
- M.-A. Eyl-Mazzega, D.-P. Gherasim et T. Michel, « Placing the EU on a Warfare Footing: Energy and Raw Materials Priorities for 2026 », *Ifri Papers*, Ifri, janvier 2026.

