



BILLET DE BLOG 30 novembre 2023

L'industrialisation verte de l'Europe à la croisée des chemins

Auteur

Marcin Korolec

Président de l'Institut pour une économie durable, ancien ministre polonais de l'environnement

 Temps de lecture: 17 min





Dans le cadre du projet éditorial qu'il mène à l'approche des élections européennes de juin 2024 ([L'Union dans tous ses États - Réinventer le « Deal »](#)) l'Iddri publie (de novembre 2023 à mars-avril 2024) les idées de penseurs européens quant à ce qui façonne les débats politiques dans les différents États membres, au projet que devrait porter l'Union européenne et à la façon dont la transition écologique cadre avec les dimensions sociales et économiques.

Le billet de blog de Marcin Korolec constitue le premier article de cette série. Celui qui fut, en Pologne, ministre de l'Environnement au sein du gouvernement de Donald Tusk (2011-2013) plaide en faveur d'une stratégie européenne robuste pour rivaliser avec la Chine et les États-Unis en matière d'industrie verte et espère que ce programme de transformation deviendra une priorité au cours de la Présidence polonaise de l'Union européenne, en 2025.

Juin 2024 marque la fin du mandat du Parlement européen et de la Commission européenne. Il est grand temps non seulement de dresser un bilan des activités réalisées par les institutions européennes durant les cinq dernières années, mais aussi, et en premier lieu, de planifier et préparer l'agenda de leur prochain mandat.

Pour concrétiser la vision de l'Europe en matière d'industrie verte, il nous faut prendre une décision cruciale : allons-nous créer notre propre version, une version verte, de la loi « Buy American » (« Achetez américain ») ou allons-nous continuer à laisser les entreprises chinoises et américaines dominer le marché européen au risque de mettre

en péril l'avenir du modèle social européen ?

Incontestablement, la vision concernant la neutralité climatique de l'Europe et l'adoption du paquet législatif définissant la politique climatique européenne jusqu'à 2030, nommé « Fit-for-55 » dans le jargon de Bruxelles, resteront pendant longtemps parmi les plus importants symboles du premier mandat d'Ursula von der Leyen.

Le 11 décembre 2019, annonçant la décision du Collège des Commissaires d'adopter l'objectif de neutralité climatique, la Présidente de la Commission a affirmé : *« Notre but est de réconcilier l'économie avec notre planète, de réconcilier notre manière de produire, notre manière de consommer avec notre planète et de faire en sorte que cela fonctionne pour nos citoyens. Le Pacte vert européen consiste d'une part à réduire les émissions, mais d'autre part à créer des emplois et à stimuler l'innovation ».*

Il convient de préciser que l'Union européenne a abordé la concrétisation de la vision en matière de neutralité climatique à sa propre manière. Cette réalisation de l'objectif politique menée « à l'européenne » tient avant tout à la création d'un système législatif pour l'atteindre.

Le paquet législatif engageant l'Union européenne sur la voie d'une réduction des émissions de l'ordre de 55 % d'ici 2030, un prélude aux prochaines itérations du chemin emprunté par l'Europe pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, a sans nul doute été l'un des plus vastes que l'Union européenne ait adopté au cours de son histoire. Le « Fit-for-55 » consiste en six nouveaux textes législatifs et 13 amendements connexes à la législation européenne existante en matière de climat et d'énergie.

Mais cela a fonctionné. Nous disposons d'un système juridique qui nous permettra d'atteindre une réduction des émissions de l'ordre de 55 % d'ici 2030. Certaines des dispositions ayant été introduites, telles que l'interdiction de la vente des voitures thermiques à partir du 1er janvier 2035, vont au-delà de l'horizon 2030, mais le paquet « Fit-for-55 » n'est qu'un marchepied pour permettre à l'Europe d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050.

À présent, nous entamons l'étape suivante, et peut-être plus difficile, celle consistant à mettre ces décisions en application. Et elle nécessitera de changer foncièrement la façon dont nous habitons, éclairons et chauffons nos habitations et lieux de travail ainsi que celle dont nous produisons, transportons nos marchandises ou voyageons.

Cette vision de la neutralité climatique implique un scénario dans lequel notre secteur énergétique, nos transports, nos systèmes de chauffage des bâtiments et nos processus industriels devront se passer de l'utilisation des combustibles fossiles. Les sceptiques se lamentent du fait que cela ne fonctionnera pas et que l'Union européenne ne fera que projeter sur nous un tsunami de coûts. Des questions sont soulevées quant aux coûts sociaux et à une « transition juste », quant à une « exclusion en matière de transports ». Il s'agit là d'interrogations parfaitement légitimes. Et nous devons y apporter les bonnes réponses dès que possible.

Mais nous pouvons considérer la transition verte avec un regard d'économiste et conclure que le Pacte vert européen dans son ensemble n'est rien de plus que la création d'un espace pour l'élaboration de nouvelles activités économiques dans le futur, et qu'il constitue un instrument potentiel pour l'essor industriel des années à venir. Et aujourd'hui, nous devrions nous demander si nous voulons que ces activités supplémentaires, qui seront associées au développement de la technologie verte et à sa diffusion industrielle, restent en Europe. Après tout, les bus et voitures électriques, les systèmes de stockage d'énergie, les pompes à chaleur ou les panneaux photovoltaïques devront bien être produits quelque part.

Voulons-nous réellement de ces activités futures en Europe ? Après tout, la Présidente de la Commission l'a affirmé, *« le Pacte vert européen est notre nouvelle stratégie de croissance ».*

En présentant le paquet réglementaire associé au Pacte vert européen, ses auteurs sont partis du principe que, en premier lieu, un cadre réglementaire devrait être mis au point et que notre industrie s'y adapterait. Après tout, celle-ci s'est toujours adaptée et la « main invisible du marché » garantira aux consommateurs d'obtenir les meilleurs produits et services au meilleur prix. À ceci près que dans une ère de concurrence très intense, générée en particulier par la Chine et les États-Unis, il s'agit là d'une hypothèse, entraînant le déplacement d'industries entières en dehors du marché européen.

Jamais auparavant, nous n'avons pris, en si peu de temps, de décisions structurelles si fondamentales, que ce soit concernant l'avenir de nos sociétés ou notre économie européenne. Mais également, jamais auparavant, la concurrence entre les ensembles économiques majeurs n'a été si féroce. Par conséquent, voulons-nous garder ces nouvelles activités en Europe, ou leur permettrons-nous de financer la croissance économique et de nouveaux emplois en Chine et aux États-Unis ?

Nous ne devrions pas laisser se répéter l'histoire du développement de l'industrie des panneaux photovoltaïques. Ce n'est pas ailleurs mais bien en Europe, en Allemagne dans les faits, dans les années 1990, que les premiers panneaux photovoltaïques ont commencé à être installés. C'est la politique allemande et le premier paquet climat européen, en 2007, qui ont créé un immense marché pour l'énergie solaire en Europe. Mais en raison de subventions publiques massives, toutes les industries de fabrication de panneaux photovoltaïques ont quitté l'Europe et l'Amérique pour la Chine. Par conséquent, on peut dire que grâce aux réglementations européennes visant à développer des sources d'énergie zéro-carbone et grâce à l'argent dépensé par les consommateurs européens, nous avons créé des centaines de milliers d'emplois en Chine et généré des centaines de milliards de recettes pour l'économie de l'Empire du Milieu. Mais en définitive, le subventionnement par la Chine de technologies nouvelles, et plus particulièrement vertes, se produit aujourd'hui à une bien plus grande échelle qu'autrefois.

Aux États-Unis, apporter une réponse aux pratiques commerciales déloyales de la Chine a été l'une des raisons pour lesquelles l'Administration Biden a présenté l'été dernier un paquet réglementaire baptisé *Inflation Reduction Act (IRA)*.

Durant toute la durée de la présidence de Donald Trump, les États-Unis ont été à la traîne de l'Europe en matière de lutte contre le changement climatique, mais en adoptant l'*Inflation Reduction Act*, ils ont fait les choses de la bonne façon. Plutôt que de jouer avec le pénible processus consistant à faire adopter des mesures législatives détaillées contraignant les entreprises à agir pour protéger le climat, ils sont arrivés à la conclusion qu'au lieu d'user de la « méthode du bâton », il était préférable d'avoir recours à celle de « la carotte », et ont lancé un système d'incitation de plusieurs milliards de dollars pour faire se diffuser les technologies vertes.

Au moment de signer, le 16 août 2022, l'*Inflation Reduction Act*, le Président Joe Biden a indiqué :

« L'Inflation Reduction Act investit 369 milliards pour mener l'action la plus agressive de l'histoire (...) visant à s'attaquer à la crise climatique et à renforcer notre sécurité économique et énergétique. Il permettra aux ménages actifs de réaliser des milliers de dollars d'économies, en fournissant des rabais sur l'achat d'appareils neufs et performants, des améliorations pour leurs logements, des crédits d'impôt pour l'achat de pompes à chaleur et d'installations solaires pour les toits, de cuisinières, fours et autres sèche-linge. Il propose aux consommateurs un crédit d'impôt pour l'achat de véhicules électriques ou à pile à combustible, neufs ou d'occasion. Il leur accorde également un crédit – un crédit d'impôt pouvant atteindre 7 500 USD si les véhicules ont été fabriqués en Amérique. Les entreprises automobiles américaines, tout comme la main d'œuvre américaine, engagent leur richesse et leur talent – des milliards de dollars d'investissement – pour produire véhicules électriques, batteries et stations de recharge électriques à travers l'Amérique, des produits fabriqués en Amérique. Tout sera fabriqué en Amérique. Cette nouvelle loi fournit également des crédits d'impôt qui créeront des dizaines de milliers d'emplois bien payés et

des emplois dans la production d'énergie propre, des usines de panneaux photovoltaïques dans le Midwest et dans le Sud, des parcs éoliens dans les plaines et au large de nos côtes, des projets en lien avec l'hydrogène propre et plus – partout en Amérique, dans chaque partie de l'Amérique. Cette proposition de loi est le plus grand pas en avant réalisé en matière de climat – le plus grand de toute l'histoire – et il nous permettra de (...) franchir résolument des étapes supplémentaires pour atteindre tous mes objectifs climatiques – ceux que nous avons définis à nos débuts. Ceci inclut de nous assurer que nous créons des opportunités en matière d'énergie propre pour les communautés qui se trouvent en première ligne et celles qui subissent des effets néfastes et qui ont été étouffées – étouffées par un legs en matière de pollution et qui se battent contre les injustices environnementales qui ont cours depuis si longtemps. »

Le discours du Président Joe Biden cité ci-dessus contient toute la logique de l'IRA. Il promet près de 370 milliards de dollars en soutien aux technologies spécifiques dont la diffusion réduira les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, la condition à remplir pour bénéficier du soutien du gouvernement américain est que la production de voitures électriques, pompes à chaleur, etc., ait lieu en Amérique. L'Administration américaine s'est assurée du fait que les activités additionnelles et les emplois modernes résultant du développement de nouvelles technologies vertes resteraient sur le sol des États-Unis. Cette disposition visait directement la Chine en raison des considérables aides publiques mises à disposition en faveur des technologies vertes par ce pays.

L'IRA, par sa simplicité, fonctionne en ce sens que l'entrepreneur a droit à une subvention gouvernementale, dont le montant dépend directement du niveau de réduction des gaz à effet de serre occasionné par les voitures électriques, pompes à chaleur ou autres technologies vertes qu'il produit. En créant un dispositif à la fois généreux et simple de fonctionnement, les Américains ont mis au point le système le plus propice au monde pour ce qui est de la mise en place et du développement d'une industrie bas-carbone.

Avec l'entrée en vigueur de l'IRA, l'Amérique est devenue une fois encore la terre promise pour toutes les entreprises les plus innovantes du monde entier, y compris de l'Europe. En outre, la mise en place de l'Inflation Reduction Act a efficacement stoppé l'essor des exportations des technologies bas-carbone chinoises vers les États-Unis. Échouant à trouver un marché pour leurs produits, les entreprises chinoises ont opéré un changement de cap et commencé à partir à la conquête du marché européen de manière encore plus agressive.

Dans un premier temps, l'adoption de l'Inflation Reduction Act aux États-Unis est restée pratiquement inaperçue en Europe. Ce n'est qu'à l'automne 2022 que des voix se sont fait entendre au sein des cercles européens de prise de décision quant à la nécessité de formuler une riposte européenne appropriée.

Après plusieurs mois de discussion, la Commission européenne a présenté, le 16 mars 2023, une proposition de règlement, le Net Zero Industry Act, en guise de réponse européenne à l'IRA. En termes plus simples, la Commission a proposé que les États membres assouplissent les règles en matière d'aide publique, introduisent des procédures simplifiées en matière de processus de prise de décisions relatives à l'environnement, pour des investissements destinés à la protection du climat, en particulier les investissements dans l'éolien, et allouent des milliards d'euros non utilisés dans d'autres programmes européens.

En dépit de l'accueil globalement favorable exprimé par certains commentateurs européens, le Net Zero Industry Act est loin d'être suffisant pour retenir et attirer en Europe les meilleurs innovateurs en matière de technologies vertes. Il ne constituera pas un obstacle à l'essor des exportations de voitures électriques chinoises vers l'Europe, ni ne créera une base suffisante pour assoir la domination des technologies européennes dans le monde, en particulier face à la concurrence des technologies américaines et chinoises, qui se développent comme si elles étaient sous stéroïdes.

L'investissement européen imaginé pour soutenir le Net Zero Industry Act – quelques milliards d'euros de fonds non utilisés ailleurs – paraît bien modeste face aux 369 milliards annoncés par l'Administration Biden et au système de subventions opaque mais généreux adopté par le gouvernement chinois.

L'assouplissement des règles en matière d'aide publique n'est certainement pas un bon substitut à un investissement européen commun. Non seulement l'ampleur des ressources franco-allemandes cumulées n'est pas assez conséquente pour créer un contrepoids à la force de frappe financière des États-Unis ou de la Chine, mais une Europe pratiquant l'assouplissement des règles en matière d'aide publique est une Europe souscrivant au slogan « Sauve qui peut ! ». Il s'agit là de la négation même de l'idée de l'Europe de Jean Monnet, Robert Schumann, Konrad Adenauer ou Alcide De Gasperi.

Que peut offrir un tel accord aux gouvernements de pays dont les caisses publiques ne permettent pas de consacrer les moindres fonds à l'aide de leurs propres entrepreneurs ? Qu'en est-il des entrepreneurs d'Italie, de Bulgarie ou de Pologne, qui sont susceptibles de faire prochainement l'objet de la procédure de déficit excessif ?

Pire encore, libéraliser les procédures d'approbation en matière environnementale au nom de la protection du climat ne représente pas une voie à suivre crédible à un moment où l'Europe échoue à concrétiser nombre de ses objectifs environnementaux, ceux concernant les gaz à effet de serre n'en étant qu'un exemple.

Par conséquent, quelle devrait-être notre riposte européenne ? Sommes-nous capables, de façon simultanée, de protéger le climat en promouvant les produits issus de l'industrie verte et faire en sorte que l'Europe soit l'endroit où nous développons des industries vertes et protégeons les emplois européens ?

J'ai la conviction que nous pouvons relever le défi de la concurrence exercée à la fois par les États-Unis et par la Chine. La condition pour y parvenir, toutefois, est d'adopter un mode de pensée véritablement européen. La condition est de mettre au point notre réaction commune, sa dimension financière ne devant pas être moins ambitieuse que celle proposée par l'Inflation Reduction Act américain. Nous devrions utiliser l'expérience que nous avons acquise en mettant en œuvre le bras financier de la lutte contre la crise économique causée par la pandémie de Covid-19, le NextGenerationEU. À l'époque, nous avons été en mesure de définir l'échelle des mesures nécessaires et de prendre les décisions requises en l'espace de quelques mois à peine.

J'espère que le Président de la nouvelle Commission européenne proposera un NextGenerationEU 2.0 à l'Europe, au nombre de ses premières actions. Cette fois-ci dans le but d'empêcher que l'économie européenne ne soit submergée par des exportations subventionnées de technologies vertes américaines ou chinoises. Ce NextGenerationEU 2.0 consisterait en l'émission d'une dette européenne commune, qui serait à la base de la création d'un fonds capable de financer le développement de la production en Europe de technologies vertes, en particulier voitures, bus électriques, pompes à chaleur ou panneaux photovoltaïques.

Ce nouveau soutien apporté à l'industrie européenne devrait être structuré de sorte à être aussi simple que possible pour les entrepreneurs. Dépourvu de critères discrétionnaires, il devrait fonctionner de façon automatique. Ajoutons que ceci ne se révélera pas possible sans enfreindre le tabou opérant en Europe et autoriser des aides publiques non seulement dans un but d'investissement mais également à des fins opérationnelles. Fondée sur le principe que le fonds nouvellement créé serait destiné à mettre au point de nouvelles industries vertes, à protéger les emplois et à lutter contre le changement climatique, la condition à remplir pour recevoir l'aide serait d'investir dans les capacités de production et de créer en Europe des emplois dans des industries spécifiques. En copiant les solutions de nos partenaires américains, créons un programme « Achetez vert et européen ».

Nous disposons encore d'un peu de temps pour débattre de l'ampleur et du modus operandi de ce fonds, de la répartition des ressources entre les États membres et du type de technologies auxquelles nous aimerions apporter

notre soutien. Mais si nous ne faisons rien, alors nous atteindrons nos objectifs climatiques en achetant des voitures électriques, des pompes à chaleur ou des panneaux photovoltaïques américains ou chinois.

Le Pacte vert européen ne devrait pas devenir une forme d'escroquerie : ne créons pas de faux dilemme entre la protection des emplois européens et le modèle social européen qui en dépend, et la protection du climat. Si nous nous enfermons nous-mêmes dans cette approche, nous pourrions nous retrouver confrontés à des questions bien plus graves et essentielles concernant le modèle social européen, la démocratie en Europe ou, au bout du compte, le futur de l'Union européenne telle que nous la connaissons.

Espérons qu'au lieu de cela, la création d'un tel programme de transformation verte deviendra l'une des priorités de la Présidence polonaise de l'Union européenne, au premier semestre 2025.

[CLIMATE](#)[INDUSTRIE EUROPE](#)[EUROPE](#)[UE](#)