

# Réinventer le Deal – Quel nouveau récit pour mettre le développement durable au cœur du prochain mandat de la Commission européenne ?

Céline Kauffmann, Sébastien Treyer (Iddri)

Ce *Décryptage* s'inscrit dans le cadre de la série de blogs publiés par l'Iddri avec la contribution de penseurs européens (politiques, *think tanks*, universitaires) en amont des élections européennes de juin 2024. Avec ce projet éditorial<sup>1</sup>, l'Iddri et ses partenaires entendent nourrir la réflexion des dirigeants et intellectuels de toute l'Europe, et des futurs députés, pour soutenir une vision ambitieuse du développement durable pour l'Union européenne, qui tient compte des objectifs à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

Ce *Décryptage* met en avant un récit qui place le développement durable au centre de la politique industrielle de l'UE, dans la continuité du Pacte vert. Dans un contexte où l'accent a été mis sur la compétitivité, la puissance économique, l'autonomie stratégique et la sécurité, il examine les conditions dans lesquelles le développement durable peut rester au centre du projet de l'UE ainsi que les contradictions possibles.

1 [L'Union dans tous ses États - Réinventer le « Deal »](#)

## MESSAGES CLÉS

La conception de nouvelles politiques industrielles sera un élément central du prochain mandat de la Commission européenne, car elles sont considérées par tous comme une nécessité pour affirmer la puissance économique de l'UE dans une période où la géopolitique et la rivalité économique dominent. Il existe néanmoins différentes visions de ces politiques industrielles.

Le Pacte vert a établi des bases solides sur lesquelles construire de telles politiques, en s'appuyant sur la compétitivité à long terme, la sécurité d'approvisionnement et l'autonomie stratégique, qui se sont avérées cohérentes malgré la crise de la Covid-19 et la guerre en Ukraine. Aucun argument économique ou géopolitique clair ne justifierait d'arrêter sa mise en œuvre ou d'en réduire l'ambition.

Les « nouvelles » politiques industrielles européennes englobent des écosystèmes industriels complets, se concentrent sur l'économie circulaire en raison de la rareté des ressources sur le continent, requièrent redistribution et cohésion entre les États membres et des partenariats avec les non-membres. Elles impliquent un ensemble de politiques basé sur des réglementations, un

soutien à l'innovation et des subventions à l'investissement. Un débat entre les États membres, y compris les parties prenantes et les pays partenaires, est nécessaire pour progresser sur tous ces fronts.

Pour garantir la stabilité à long terme de l'UE, il est essentiel d'élargir le concept de sécurité afin d'y intégrer la résilience. Aller au-delà de la sécurité militaire et énergétique permettrait de se concentrer sur les secteurs que le Pacte vert n'a pu intégrer, notamment l'agriculture et la santé des écosystèmes. Débattre des nouvelles politiques industrielles dans l'agro-alimentaire pourrait permettre de retrouver des perspectives stratégiques pour le secteur.

Les crises et les transitions en jeu appellent à un pacte social renouvelé. Cependant, les promesses liées à l'agenda de la réindustrialisation doivent être prises avec prudence. D'autres facteurs peuvent conduire à des pertes d'emplois dans toutes les industries, et la méfiance des citoyens à l'égard de l'Europe et de leurs gouvernements peut déjà s'expliquer par des promesses non tenues d'émancipation et d'autonomie individuelles.

## 1. QUE FAUT-IL RÉINVENTER ?

Réinventer un récit et un projet pour l'Union européenne (UE) est une nécessité, plus particulièrement en termes de développement durable. Le Pacte vert a été proposé comme un projet politique et une stratégie économique pour l'UE<sup>2</sup>. Cependant, il n'a pas nécessairement été perçu comme tel par les citoyens et même par de nombreux acteurs économiques. Et s'il s'agissait d'un grand projet cohérent, le monde a radicalement changé en cinq ans – en partie à cause de la pandémie de Covid-19 et de ses conséquences, et en partie à cause d'un contexte géopolitique modifié, des perspectives d'adhésion ainsi que des grandes tendances telles que la numérisation et la dématérialisation continue de nos économies, qui sont en train de remodeler rapidement nos modes de vie. Dans les débats politiques, l'équilibre penche en faveur de la relance de l'économie et de la mise en place d'un nouveau pacte social visant à réduire les inégalités croissantes. La prise en compte de l'environnement dans les choix politiques, en particulier la nécessité de faire face à l'urgence climatique, n'a pas disparu et reste une demande dans les sondages, mais a pris une place moins importante dans les débats politiques.

À bien des égards, les objectifs définis dans le Pacte vert se sont répandus dans nos sociétés et nos économies et ont largement infusé dans les politiques. Il s'agit d'une base solide sur laquelle la Commission européenne peut construire un nouveau projet politique au cours de son prochain mandat, qui pourrait fonctionner à la fois pour les entreprises et les citoyens tout en tenant compte de la diversité des situations rencontrées entre les États membres et au sein de ceux-ci. Dans la plupart des secteurs économiques, la question est de savoir comment faire fonctionner ce projet pour les entreprises, comment lancer une dynamique positive rassemblant les entrepreneurs, les consommateurs et diverses parties de la société pour soutenir les efforts, comment faire avancer et mettre en œuvre les différentes règles qui ont déjà été adoptées et combler les lacunes là où elles subsistent. Les nouvelles politiques industrielles, y compris l'un de leurs premiers éléments constitutifs, le Règlement pour une industrie « zéro net », ont le potentiel de réunir ces éléments, mais sous certaines conditions et avec certains compromis.

Pourquoi ? Parce qu'après avoir été considérées pendant des années comme démodées ou contraires à l'établissement d'un espace économique européen en raison de leur caractère souvent national, les politiques industrielles ont été remises au centre des débats à la faveur du traumatisme provoqué par la pandémie de Covid-19 autour des ruptures de la chaîne de valeur, du contexte géopolitique et de la concurrence entre les puissances économiques régionales. Ces politiques peuvent être considérées comme conciliant une vision à long terme de l'économie qui permet un développement durable et une dynamique commerciale et d'innovation à court terme. Le nouveau paradigme des politiques industrielles, qui émerge dans notre série de billets de blog écrits par des experts de différents États membres et proposant la perspective de différents secteurs,

<sup>2</sup> Voir le discours inaugural d'Ursula von der Leyen en tant que Présidente de la Commission

s'éloigne d'une focalisation étroite sur le secteur industriel<sup>3</sup> pour intégrer de nouveaux modèles de production et de consommation, la dématérialisation des économies, la nature transformative de l'innovation, l'importance de la résilience, et le besoin de capacités dynamiques. Cette compréhension débouche sur un concept plus complexe de compétitivité, qui va au-delà des coûts et des prix à court terme pour englober les aspects à plus long terme de l'innovation et de la résilience<sup>4</sup>. La question des coûts, et notamment les coûts énergétiques, dont les entreprises se plaignent souvent, constituent néanmoins un aspect important de la compétitivité de l'UE qu'il convient d'aborder<sup>5</sup>. Une approche plus large permet de revisiter la vision économique de l'Europe et ses relations avec les tiers en la rendant résolument tournée vers l'avenir et en intégrant en son cœur les objectifs cruciaux de décarbonation et de préservation des écosystèmes qui constituent des atouts essentiels de développement<sup>6</sup>.

Les secteurs industriels verts pourraient être considérés comme des domaines d'innovation additionnels, et l'importance systémique de l'innovation verte et de la décarbonation dans tous les secteurs pourrait être perdue. La spécificité de l'Europe en tant que continent pauvre en ressources signifie qu'elle doit, plus que d'autres, mettre l'accent sur l'économie circulaire dans tous les secteurs, pour des raisons d'autonomie stratégique et pour l'environnement. Il s'agit d'un facteur de différenciation important par rapport à d'autres régions, y compris les États-Unis, et également d'un domaine dans lequel les entreprises européennes acquièrent des positions de premier plan<sup>7</sup> qui doivent être consolidées<sup>8</sup>. Si elle ne met pas l'accent sur l'économie circulaire, l'Europe pourrait certes s'orienter vers un programme d'industrialisation verte susceptible de générer de la croissance, mais pas en termes de résilience climatique, de biodiversité et de dépendance stratégique.

Cette nouvelle approche des politiques industrielles en Europe peut s'appuyer sur les acquis du Pacte vert, qui ne sont pas négligeables, même s'il n'ont pas encore été pleinement réalisés. Comme le souligne la publication *Pacte Vert : une boussole dans la tempête ?* (Iddri, 2024 ; à paraître), le Pacte vert a permis des progrès significatifs sur les fronts du climat et de l'énergie, soutenant l'ambition de l'UE de devenir neutre en

<sup>3</sup> Elle est définie par l'OCDE comme « des interventions destinées à améliorer structurellement les performances du secteur des entreprises nationales » (cf. Un cadre de politique industrielle pour les pays de l'OCDE).

<sup>4</sup> Pour une analyse documentaire de l'aspect multidimensionnel de la compétitivité, voir Comment les lois et les règlements affectent-ils la compétitivité ? Le rôle de l'évaluation de l'impact de la réglementation. Documents de travail de l'OCDE sur la politique réglementaire (2021).

<sup>5</sup> Voir Réforme du marché électrique européen : la stratégie des petits pas en attendant la révolution ? (Iddri, 2023).

<sup>6</sup> Notons qu'une note technique de la Commission européenne à l'Eurogroupe souligne la faiblesse de l'innovation qui pèse sur la compétitivité de l'UE.

<sup>7</sup> Voir la feuille de route technologique industrielle de l'ERA pour les technologies et les modèles d'affaires circulaires dans les secteurs du textile, de la construction et des industries à forte intensité énergétique - Office des publications de l'UE (europa.eu).

<sup>8</sup> Un rapport de la Cour des comptes européenne publié en 2023 souligne l'absence de progrès dans la transition de l'UE vers une économie circulaire.

carbone d'ici 2050<sup>9</sup>. Les efforts visant à intégrer davantage l'environnement au cœur du système économique et financier sont également remarquables, avec l'adoption de la taxonomie et d'un cadre de reporting renforcé par le biais du règlement sur la divulgation en matière de finance durable (SFDR), de la directive sur le reporting en matière de développement durable des entreprises (CSRD) et de la directive sur le devoir de diligence en matière de développement durable des entreprises (CSDDD), qui étendent le champ d'application des initiatives précédentes de l'UE à de nouveaux domaines et de nouvelles entreprises. Ces éléments peuvent être considérés comme insuffisants pour obtenir les effets escomptés en matière de développement durable, mais ils constituent une base sur laquelle s'appuyer.

Toutefois, il convient d'être vigilant sur la manière dont les opportunités sont saisies et sur les risques de régression sous des pressions qui peuvent ne pas représenter la majorité – voir notamment l'appel à une législation omnibus pour prendre des mesures correctives sur toutes les réglementations européennes existantes dans [la Déclaration d'Anvers pour un pacte industriel européen](#).

Il est également nécessaire de clarifier la vision et de gérer les contradictions potentielles dans l'approche et le discours (création d'emplois, protection contre les « fuites » du système et partenariat avec le Sud), tout en s'appuyant sur les spécificités et les atouts uniques de l'UE. Malgré l'accent mis sur la compétitivité (qui peut donner une impression de « concurrence »), il est possible d'adopter un discours positif dans lequel la concurrence stimule l'innovation, mais permet également des approches coopératives entre les pays, afin de construire des écosystèmes industriels complets. Pour décarboner, le monde doit produire les biens technologiques correspondants (batteries, panneaux solaires, etc.), ce qui peut permettre à de nombreux pays d'apporter leur contribution. Cela nécessite une diplomatie européenne forte qui prenne en compte les demandes des pays tiers ([Développer un agenda commun sur l'industrialisation verte pour l'Afrique et l'Europe](#)).

Il est également nécessaire d'aller au-delà de l'acquis du Pacte vert et de ne pas laisser de côté les secteurs et les domaines qui n'ont pu bénéficier de la législation précédente : le secteur agricole et alimentaire, et les questions environnementales de biodiversité, de pollution et relative à l'eau en particulier. Ces domaines, bien qu'ils soient au cœur de nos moyens de subsistance, n'ont pas trouvé de traduction législative satisfaisante (i.e. « [De la ferme à la table](#) » : [raisons de l'échec et comment rebondir](#)) et risquent de rester en porte-à-faux avec les nouvelles politiques industrielles. Ils sont toutefois essentiels à la résilience de nos sociétés et de nos économies et ne peuvent donc être exclus de l'agenda de la compétitivité à long terme. C'est notamment le cas du développement d'une industrie agroalimentaire qui répond aux défis de demain ([Sortir du business as usual : quatre conditions pour construire un nouvel accord sur le système alimentaire européen et français](#)) et aux contraintes et risques croissants que le climat fait peser sur la production

(la rareté de l'eau est l'exemple détaillé dans [Gestion intelligente de l'eau en Europe : leçons de l'Espagne - Frugalité, adaptation, atténuation et résilience](#)).

Enfin, si les nouvelles politiques industrielles, souvent liées à une promesse de réindustrialisation, peuvent apporter des réponses aux préoccupations exprimées par les citoyens en matière d'emploi, de pouvoir collectif et de sécurité, il reste nécessaire de rapprocher le projet économique des nouvelles politiques industrielles européennes des citoyens. Il sera essentiel de veiller à ce que ces politiques prennent en compte la question de l'emploi et des compétences et permettent de contrer la perception, mise au jour dans [Le Pacte vert peut-il survivre dans une ère de peur ?](#), selon laquelle la « transition juste » ne serait qu'une considération secondaire. Un ciblage adéquat des petites et moyennes entreprises pourrait contribuer à garantir que les instruments de l'UE ne déclenchent pas seulement un débat au sein des conseils d'administration des grandes entreprises, mais aussi au sein de la population en général. Ce point est au cœur de la déclaration tripartite pour un dialogue social européen prospère, adoptée lors du [sommet des partenaires sociaux de Val Duchesse](#).

Mais cela serait incomplet sans une discussion spécifique sur un nouveau pacte social européen de grande envergure<sup>10</sup>. Prenons un exemple spécifique concernant la politique industrielle : dans un scénario de maintien du statu quo comme dans un scénario de transition, les emplois, les modèles d'emploi et les compétences vont subir des changements radicaux, notamment en raison des progrès technologiques. Cette évolution doit être anticipée, notamment parce que les systèmes de protection sociale en Europe sont liés à l'emploi et aux salaires. Si elle n'est traitée qu'au niveau des États membres et avec des instruments, des ambitions et des capacités différents, elle risque de donner lieu à des accusations de dumping social. Toutefois, la capacité à négocier un nouveau pacte social à l'échelle de l'UE est compromise par l'absence d'accord entre les États membres pour déléguer un tel mandat aux institutions de l'UE. Cette question devrait être inscrite à l'ordre du jour politique dans et entre les États membres, ce qui risque de prendre du temps.

## 2. POUR UNE « VÉRITABLE PENSÉE EUROPÉENNE » SUR LES NOUVELLES POLITIQUES INDUSTRIELLES

Comme le souligne [L'industrialisation verte de l'Europe à la croisée des chemins](#), l'UE a historiquement créé de nouveaux marchés par son action (par exemple en interdisant les voitures à combustion et en ouvrant des opportunités pour les voitures électriques). De même, d'après [C'est la durabilité compétitive, et non la dérégulation, qui devrait guider la prochaine Commission européenne](#), la réglementation européenne a été la force

<sup>9</sup> Grâce à la [loi européenne sur le climat](#) et à la [directive révisée sur les énergies renouvelables](#).

<sup>10</sup> Voir par exemple les [10 choix politiques pour un contrat social renouvelé](#) proposés par les Amis de l'Europe pour revitaliser l'Europe.

motrice de l'innovation et du changement nécessaire des comportements qui sous-tendent la transition (typiquement dans le secteur automobile) et peuvent soutenir la compétitivité à long terme. Elle a également des conséquences importantes en dehors de l'UE, en raison du marché qu'elle fournit et des effets d'entraînement de la réglementation. La doctrine de l'UE se fonde sur un certain caractère prosélyte, appelé « effet Bruxelles », qui était un élément important du Pacte vert – la SFDR, la CSRD, la CSDDD et le MACF (Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières) ont tous une portée extraterritoriale « à dessein ».

Toutefois, en raison de sa structure et de son fonctionnement, l'UE pourrait ne pas récolter tous les fruits de son activisme réglementaire, perdre son élan économique et diluer son rôle de chef de file en raison de la lenteur de la mise en œuvre, de la fragmentation et des fuites dans le système. *L'industrialisation verte de l'Europe à la croisée des chemins* rappelle le contexte dans lequel la production de panneaux solaires a quitté l'Europe pour la Chine, où des emplois ont été créés, et ajoute que cela pourrait se reproduire avec les voitures électriques. Dans une certaine mesure, cette diffusion et les retombées positives qu'elle crée au-delà de l'UE peuvent contribuer à un récit positif qui peut aider à consolider un partenariat renouvelé avec les pays tiers – de type « *c'est une révolution à part entière que nous proposons où il y a de l'espace et la nécessité pour tous de contribuer et d'améliorer leur propre contribution aux chaînes de valeur tout en créant un monde meilleur* ». Toutefois, en interne, cette « fuite » peut être perçue comme une menace pour le pacte social de l'UE et alimenter des discours politiques démagogiques – de type « *nous imposons des coûts et des charges indus aux entreprises et aux citoyens et nous ne récoltons pas les fruits de cet investissement parce que les emplois et les revenus sont récoltés en dehors de l'Europe* ».

La voie réglementaire de l'UE peut également sembler longue et sinueuse par rapport aux actions plus directes des concurrents – telles que l'Inflation Reduction Act (IRA) américain, le catalogue de restructuration de l'industrie actualisé de la Chine ou le plan d'investissement dans la transformation verte du Japon –, car elle doit infuser dans les différentes couches de la législation de l'UE et des pays pour produire ses effets. En comparaison, en un seul acte décisif, les États-Unis ont semblé regagner le terrain perdu dans la course aux technologies vertes et prendre l'avantage en envoyant un signal fort aux marchés, à la fois pour récompenser les actions positives (en allouant 370 milliards de dollars aux entreprises et aux consommateurs sous forme de crédits d'impôt) et pour soutenir les emplois américains (crédits alloués sur la base de « l'achat américain »). Il est encore trop tôt pour comparer les impacts relatifs des deux approches, mais les premières analyses de plusieurs sources mettent en évidence une augmentation des projets verts et de l'emploi aux États-Unis<sup>11</sup>. Toutefois, compte tenu de la transition à long terme qui est en jeu, l'approche américaine consistant

à récompenser les comportements par des incitations doit être répétée dans le temps pour éviter un retour en arrière et implique des coûts importants, voire croissants.

Au fil du temps, la constellation des divers intérêts de l'UE, les lacunes qui subsistent dans le marché unique et l'architecture de financement (en partie basée sur les aides d'État nationales) comportent un risque de fragmentation, d'effets distributifs négatifs au sein de l'UE et d'appropriation de la politique industrielle par les grands pays qui disposent de plus de capacités de subvention. En outre, les opérateurs historiques (généralement originaires de ces grands pays et bien établis dans ceux-ci) pourraient encourager une vision traditionnelle de la politique industrielle qui favorise les grandes entreprises et néglige les plus petites qui sont pourtant au cœur d'écosystèmes dynamiques tout autant que du tissu social des territoires de l'UE. Dans ce contexte, *Des changements sont possibles : l'industrie automobile des pays d'Europe centrale et orientale membres de l'UE bénéficiera-t-elle ou pâtira-t-elle de la réorganisation industrielle ?* exhorte tous les pays de l'UE à développer leur propre politique industrielle nationale afin de contribuer activement à celle de l'UE et d'être en mesure d'absorber les fonds redistribués.

Au-delà des problèmes de transposition et de coordination qui peuvent ralentir la mise en œuvre de la législation européenne, de nombreux acteurs se plaignent des charges administratives, en particulier la multiplicité des exigences en matière de rapports et les retards administratifs dans la délivrance de documents clés, généralement les licences et les permis. Cette situation a donné lieu à des appels à la simplification et parfois à des appels à l'allègement de la réglementation, largement relayés par les gouvernements<sup>12</sup>. Le respect des nouvelles règles entraîne indubitablement des coûts (temps et ressources) – l'OCDE constate que deux tiers des entreprises cotées en bourse au niveau mondial font appel à un prestataire de services externe pour assurer leur divulgation en matière de développement durable<sup>13</sup>. Ces coûts peuvent être disproportionnés pour les PME, d'où l'appel de SMEUnited à les soutenir avec des outils pratiques dans la transition<sup>14</sup>.

Il est nécessaire d'étayer la réalité des coûts réglementaires et de la charge administrative et d'identifier l'origine de cette charge. Il ne fait aucun doute que les obligations de déclaration sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus étendues, y compris entre les différentes juridictions, ce qui peut poser des problèmes d'interopérabilité. Cependant, une enquête sérieuse est nécessaire sur ce qui freine l'activité des entreprises et sur l'importance relative de ces irritants. De même, des solutions pratiques doivent être proposées pour résoudre

11 [The US Inflation Reduction Act: How the EU is affected and how it should react | CEPR; IRA ripple effect: 10 areas of impact | bankofamerica.com; The US Inflation Reduction Act Is Driving Clean-Energy Investment One Year In | gsam.com](#)

12 Voir par exemple : [Industrie: Macron appelle à une « pause » dans la réglementation environnementale européenne, lemonde.fr](#)

13 OCDE (2024), *Rapport mondial sur le développement durable 2024*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8416b635-en>

14 « *Le mandat de la prochaine Commission doit consister à faire en sorte que le Pacte vert produise des résultats plutôt que de légiférer davantage.* » Cela signifie que « *des outils simples et faciles à utiliser permettraient de créer un environnement favorable aux PME dans le cadre du Pacte vert, par exemple en ce qui concerne les rapports de durabilité, les nouvelles exigences en matière d'écoconception ou la commercialisation de produits durables* », SME Climate Dialogue : Le commissaire Hoekstra à l'écoute des entrepreneurs, SMEUnited.

les frictions existantes ainsi que des outils pour identifier celles qui pourraient survenir à l'avenir. C'est un domaine dans lequel la plateforme européenne « Prêts pour l'avenir » et le bilan de compétitivité peuvent être utiles, mais leur utilisation reste limitée. Au niveau national, là où la mise en œuvre a lieu, les approches de simplification peuvent être utiles lorsqu'elles se concentrent sur les véritables sources d'irritation. À cet égard, l'*approche life event* adoptée par la France dans le passé a permis d'identifier les procédures administratives problématiques dans la vie des citoyens et pourrait être étendue à une perspective fondée sur les événements de la vie des entreprises.

Comme le souligne C'est la durabilité compétitive, et non la dérégulation, qui devrait guider la prochaine Commission européenne, l'UE, en tant que puissance réglementaire, a également besoin d'outils complémentaires pour exercer un effet de levier. Soit un programme positif impliquant le financement, les compétences, le commerce et l'innovation, conformément à l'approche traditionnelle de la politique industrielle, qui comprend une vaste gamme d'instruments allant de la conception de la protection de la propriété intellectuelle aux marchés publics, en passant par les incitations à la R&D et l'aide publique à l'acquisition de compétences. Cet ensemble comprend également des actions visant à limiter les effets de fuite tant que le système multilatéral, notamment l'OMC, est perçu comme étant à la traîne. Toutefois, il s'agit d'un programme défensif, beaucoup plus difficile à vendre aux partenaires. C'est le cas du MACF (pour éviter d'importer de la pollution intégrée), mais aussi des tentatives d'internaliser les retombées économiques par le biais des approches « *Fabriqué dans l'Union européenne* » (production d'emplois). Soutenir les discussions multilatérales sur l'intégration de certaines de ces approches dans le commerce peut contribuer à alléger la pression sur l'UE (bien que la 13<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC ait été décevante sur le front du commerce et de l'environnement). Une diplomatie européenne renouvelée qui va au-delà de la pédagogie et s'engage avec les partenaires sur leurs domaines de préoccupation peut également être utile ; l'évaluation prochaine des 11 accords commerciaux (impliquant 18 pays) intégrant des chapitres sur le développement durable d'ici l'été 2024 et l'évaluation de la phase pilote du MACF en 2025/26 est un exemple de cet engagement.

Si la technologie ne pourra permettre de repousser le plafond des émissions, la transition verte ne pourra se faire sans la transition numérique qui lui est associée, notamment en termes de financement (Le Pacte vert peut-il survivre dans une ère de peur ?). L'innovation fait partie intégrante de la politique industrielle et peut faciliter le programme de transition lorsqu'elle est orientée vers un objectif à long terme (Livre blanc Numérique et Environnement). Il s'agit d'incuber les innovations vertes de demain et d'exploiter la prochaine génération d'outils de gestion des ressources – tout en traitant les questions de financement de la recherche, les effets d'agglomération, l'encouragement des jeunes pousses, ainsi que la lutte contre les effets de verrouillage des normes, standards, critères de performance et processus d'évaluation des risques qui favorisent les opérateurs en place au détriment des nouveaux entrants. Il s'agit

également de tirer parti de la diversité des membres et du nouvel élan que les nouveaux pays adhérents peuvent apporter (« Small is beautiful » : pour devenir le laboratoire de la transition écologique, qu'attend le Monténégro de l'Europe ?).

Le financement reste un outil important, peut-être moins pour encourager les comportements que pour soutenir le développement d'infrastructures de base à faibles émissions de carbone. Il est essentiel pour soutenir l'augmentation de l'utilisation des véhicules électriques, pour étendre et mieux reconnecter les réseaux électriques<sup>15</sup> et pour transférer le fret vers les trains. Selon le *think tank* français I4CE<sup>16</sup>, les investissements climatiques dans l'économie de l'UE ont augmenté de 9 % en 2022. Cependant, les investissements dans la modernisation de l'énergie, des transports et des bâtiments doivent encore doubler pour que l'UE atteigne les objectifs climatiques de 2030. Les investissements nécessaires pour se conformer pleinement à la législation européenne d'ici à 2030 en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement s'élèvent pour leur part à 255 milliards d'euros dans les 27 États membres. De même, les investissements supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs en matière d'économie circulaire et de gestion des déchets sont estimés entre 13 et 28 milliards d'euros par an jusqu'en 2030 (pour l'amélioration de la collecte, du tri, du traitement des biodéchets, du retraitement et de la numérisation des registres)<sup>17</sup>.

C'est là que l'UE atteint ses limites en raison de ses prérogatives. En l'absence d'un outil de financement commun (la dette de l'UE n'est pas soutenue par l'Allemagne, par exemple, et une union du marché des capitaux verts pour mobiliser l'épargne de l'UE n'est encore qu'un projet<sup>18</sup>), elle doit obtenir de l'argent de ses membres (d'où l'assouplissement des règles en matière d'aides d'État) et des gains d'efficacité administrative qui libèrent l'investissement privé (simplification des procédures administratives environnementales pour l'investissement dans l'énergie éolienne, par exemple) pour compléter ses fonds limités. Or la demande est six fois supérieure à la disponibilité du Fonds pour l'innovation. Il est également possible de recourir à un certain nombre de mécanismes divers tels que le Fonds de résilience et de relance, le Fonds de transition juste, le Fonds social pour le climat, NextGenerationEU et EUInvest. La Banque européenne d'investissement est bien positionnée pour apporter son soutien, à condition qu'il y ait un plan d'investissement et un accord.

Sous-jacente à ces questions, la capacité à traiter la fragmentation et la répartition entre les populations et les territoires sera cruciale. Selon C'est la durabilité compétitive, et non

<sup>15</sup> Between crises and decarbonisation: Realigning EU Climate and Energy Policy for the New 'State of the World', EUI Policy Brief, QM-AX-22-042-EN-N.pdf | eui.eu

<sup>16</sup> Rapport sur le déficit d'investissement climat européen : une trajectoire d'investissement pour l'avenir de l'Europe | I4CE

<sup>17</sup> b75864f0-8516-4ff0-9e2a-c3e8a557bbfb\_en | europa.eu

<sup>18</sup> Discours de Christine Lagarde, présidente de la BCE, lors de la conférence de haut niveau de la Commission européenne sur la proposition de directive relative à l'information sur le développement durable des entreprises, 6 mai 2021 : Towards a green capital markets union for Europe. The case for a Green Capital Markets Union | Euractiv.



la dérégulation, qui devrait guider la prochaine Commission européenne, les impacts distributifs des tendances actuelles et des transitions attendus sont significatifs. Ils seront ressentis sur le terrain, au niveau territorial. Ils peuvent renforcer les disparités existantes et en atténuer d'autres – même si les preuves ne sont pas claires à ce sujet<sup>19</sup>. Une révolution de l'emploi est en cours, 40 % des emplois étant susceptibles d'être affectés<sup>20</sup>. De même, la transition énergétique pourrait avoir des impacts territoriaux importants : alors que le transport du pétrole était bon marché, l'énergie verte reste plus coûteuse. À court et à moyen terme, cette différence devrait inciter les industries à forte intensité énergétique à se délocaliser là où l'énergie est bon marché. L'UE est encore mal équipée pour faire face à ces effets de répartition. Il n'existe pas de marché unique des compétences et la mobilité est faible. Le marché de l'électricité reste fragmenté, les pays poursuivant largement leurs propres stratégies pour obtenir des prix bon marché. Le Pacte vert et l'approche climatique ne sont jusqu'à présent pas axés sur le lieu et les politiques de cohésion ne sont pas orientées vers la résolution de ce problème. Une déclinaison et une approche plus territoriales seront nécessaires dans l'ensemble de l'UE et au niveau national – l'expérience actuelle de la France en matière de planification pourrait fournir des pistes de réflexion intéressantes si le niveau territorial était mieux intégré (comme l'ont suggéré Pascal Canfin et Thierry Pech dans Gouverner la transition écologique, qui a fourni des concepts et des références clés au Secrétariat général de la planification écologique).

### **3. LA RÉSILIENCE À LONG TERME, FACTEUR CLÉ D'UNE PROSPÉRITÉ ET D'UNE COMPÉTITIVITÉ RETROUVÉES : INTÉGRER LES RELIQUATS DU PACTE VERT**

La définition de nouvelles politiques industrielles pour l'Europe pourrait éventuellement être un point d'entrée pour recadrer la conversation sur l'agriculture et l'alimentation, dans un contexte marqué par une polarisation extrême et par l'absence d'une vision partagée concernant la durabilité future et la viabilité économique du secteur. Cette discussion devrait impliquer tous les acteurs de l'ensemble du système alimentaire, dont la transformation vers la résilience et la durabilité est trop souvent présentée comme étant menée par les agriculteurs, ce qui fait peser tout le fardeau sur leurs épaules. Les vives protestations des agriculteurs dans de nombreux États membres appellent à un nouveau débat sur la vision stratégique du secteur agroalimentaire de l'UE, qui contribue dans son ensemble à une

part importante des emplois, de la croissance et de la capacité d'exportation de l'UE, à un moment où les discussions sur l'autonomie stratégique et la souveraineté se chevauchent fortement avec la quête de puissance économique et commerciale. Le secteur est également particulièrement vulnérable, tant aux chocs économiques qu'aux effets du changement climatique et à la dégradation de la biodiversité.

Dans ce contexte, une politique industrielle pourrait remettre l'accent sur les questions pertinentes du débat : de quoi les agriculteurs ont-ils besoin pour effectuer la transition, tant en amont qu'en matière de débouchés en aval ? Par exemple, une dimension centrale de la transition vers une agriculture plus résiliente et plus durable est la nécessité de rediversifier les écosystèmes agricoles, de la parcelle au paysage, qui ont connu une tendance à la spécialisation pendant des décennies. La diversification est essentielle pour développer à nouveau la circularité et le cycle des nutriments, restaurer la biodiversité et réduire la dépendance à l'égard des engrais et des pesticides de synthèse, grâce à une plus grande robustesse des systèmes de culture et d'élevage, ainsi qu'à une plus grande capacité de stockage de l'eau dans l'écosystème lui-même (Gestion intelligente de l'eau en Europe : leçons de l'Espagne - Frugalité, adaptation, atténuation et résilience).

Une telle approche de la rediversification aurait des implications pour des territoires clés, et conduirait à la déspecialisation de grandes régions qui ont opté pour un type de production spécifique : par exemple, certaines régions et pays hautement spécialisés dans l'agriculture animale, comme les Pays-Bas, la Bretagne ou le Danemark, ou d'autres, hautement spécialisés dans certaines cultures arables, comme le bassin de la Seine, le sud-ouest de la France ou les plaines de l'Europe de l'Est, seraient particulièrement affectés. Ces enjeux sont ceux de la reconversion industrielle au sens large, qui nécessite une action conjointe en amont (R&D pour des types de cultures et de races plus diversifiés) et en aval : la diversité des chaînes d'approvisionnement nécessite de réintroduire dans ces régions des infrastructures spécifiques de stockage, de transformation, etc., qui ont disparu au cours des dernières décennies. Cela nécessite également un changement radical de la stratégie économique des coopératives et des grands acteurs économiques qui ont massivement misé sur les économies d'échelle, la spécialisation et la massification. Pour l'ensemble des secteurs industriels, ces défis posent les questions suivantes : quelle serait la compétitivité de ces stratégies qui misent sur les économies d'échelle, la résilience et la diversification ? Quel est le niveau de protection et de soutien public à l'innovation ou à l'investissement nécessaire ?

L'exemple néerlandais d'un accord visant à réduire la production de bétail (Absence d'accord sur l'agriculture : leçons des Pays-Bas) montre qu'un changement aussi radical dans une stratégie économique collective nécessite de très bonnes conditions de négociation politique et une ouverture sur les impacts sociaux à la fois du scénario « business as usual », où la consolidation des exploitations agricoles se produirait assez rapidement, et du scénario de diversification, où la compétitivité et les emplois devraient émerger d'autres chaînes d'approvisionnement : or ces conditions ne peuvent être réunies dans un contexte de crises et

<sup>19</sup> OCDE (2023). *Régions en transition industrielle 2023 : De nouvelles approches pour des problèmes persistants*, Études de l'OCDE sur le développement régional, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5604c2ab-en>.

<sup>20</sup> Le plan industriel du pacte vert : faire de l'industrie européenne un champion de la neutralité carbone | [europea.eu](https://europea.eu)

d'instabilité gouvernementale associée. Le dialogue stratégique sur le futur de l'agriculture de l'UE<sup>21</sup> ouvert par la présidente de la Commission européenne, quelques mois avant les élections européennes, est un signal important de la nécessité de rouvrir le débat sur la stratégie économique pour l'avenir du secteur. Discuter des politiques industrielles nécessaires pour le secteur serait un moyen de dépoliariser la conversation.

L'alimentation est également un élément très important de l'identité européenne et nationale. Ouvrir le débat sur l'avenir de notre politique alimentaire parallèlement à la définition de nouvelles politiques industrielles est aussi un moyen de reconnecter la conversation de haut niveau sur les politiques de l'UE, qui n'implique que les représentants des entreprises, et la conversation avec les citoyens, compte tenu de la couverture médiatique des questions relatives à l'agriculture et à l'alimentation. Cela permettrait également de regagner le soutien des entreprises du secteur et du grand public aux progrès en matière de biodiversité et de protection des écosystèmes.

La préservation de la biodiversité présente d'importants bénéfices (*L'agenda climat de l'UE ne doit pas détruire nos écosystèmes naturels*), et l'Europe pourrait être le premier continent à reconnaître qu'elle est notamment essentielle à la viabilité à long terme et à la résilience du secteur agroalimentaire. La loi sur la restauration de la nature est l'illustration d'une politique qui ne fait que la moitié du chemin : son sort est encore incertain après un long processus de négociation, et sa mise en œuvre nécessite encore de construire un récit et des instruments concrets grâce auxquels la restauration des écosystèmes ne sera pas considérée comme une contrainte pour le secteur alimentaire et agricole, mais comme un investissement dans le capital productif des exploitations (*En votant 'oui' à la restauration des*

*écosystèmes, le Parlement européen montre qu'il peut encore avoir une discussion honnête sur l'avenir de l'agriculture*). Les agriculteurs européens reconnaissent d'ailleurs de plus en plus que la santé écologique de leurs sols constitue leur capital.

L'énergie, qui est au cœur du programme de transition de l'UE, n'est pas le seul facteur de production soumis à des contraintes. Pour de nombreuses entreprises, l'eau douce est un facteur de plus en plus contraignant. Sa gestion raisonnée, notamment dans les régions de l'UE où la pénurie devient la norme, est un facteur essentiel de compétitivité, pour la plupart des secteurs d'activité qui y trouvent avantage, plus particulièrement en termes de coûts. L'économie circulaire a déjà été mise en œuvre par l'industrie européenne à cet égard, et l'eau pourrait être un exemple intéressant de la manière dont la réduction de la dépendance à l'égard des ressources est bénéfique pour les entreprises, ce qui devrait également être le cas dans l'industrie agroalimentaire (*Gestion intelligente de l'eau en Europe : leçons de l'Espagne - Frugalité, adaptation, atténuation et résilience*).

Ces considérations illustrent la nécessité d'une compréhension beaucoup plus large de la sécurité et de la résilience. À l'avenir, l'UE pourrait jouer un rôle moteur dans l'approche « Une seule santé » (*One Health*), domaine dans lequel les co-bénéfices de la transition environnementale et, en particulier, la préservation et la restauration des écosystèmes, sont essentiels mais sous-évalués. La pandémie de Covid-19 a sonné comme un signal d'alarme sur le lien entre la santé animale et la santé humaine. Nous devons aller plus loin et reconnaître les liens étroits qui existent entre la santé humaine, la santé animale et la santé des écosystèmes (*Un leadership européen pour 'une seule santé' (One Health) ?*).

21 [Strategic Dialogue on the future of EU agriculture](#)

Kauffmann, C., Treyer, S. (2024). Réinventer le Deal - Quel nouveau récit pour mettre le développement durable au cœur du prochain mandat de la Commission européenne ? Iddri. *Issue Brief* n°03/24

Ce travail a bénéficié d'un soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

**CONTACT**

celine.kauffmann@iddri.org  
sebastien.treyer@iddri.org

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four – 75006 Paris – France

[WWW.IDDRI.ORG](http://WWW.IDDRI.ORG)  
[@IDDRI\\_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)