

Le Fonds européen pour la compétitivité peut-il permettre à l'UE d'atteindre ses objectifs en matière de transition écologique ?

Philippine Lévy, Nicolas Berghmans (Iddri)

La Commission européenne a présenté le 16 juillet 2025 sa proposition pour le prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Se basant sur l'observation selon laquelle « les dépenses (européennes sont) réparties sur un trop grand nombre de programmes qui se chevauchent. Une bonne partie de ceux-ci financent les mêmes projets, mais en posant des exigences différentes et ne permettent pas de combiner efficacement les financements »¹, la Commission a proposé une nouvelle structure du CFP avec 14 programmes fusionnés dans le Fonds européen pour la compétitivité (FEC). Cette réforme structurelle s'inscrit dans un contexte de défis multiples pour l'UE : crise environnementale, tensions géopolitiques, préoccupations sécuritaires et perte de compétitivité économique.

Ce Fonds européen pour la compétitivité (ci après FEC, ou le « Fonds ») a été annoncé dans la Boussole pour la compétitivité et dans le Pacte pour une industrie propre comme une solution pour stimuler la compétitivité et soutenir les investissements européens qui doivent permettre de transformer l'économie européenne. Le Fonds vise à relever les trois défis mis en lumière dans le rapport Draghi : combler l'écart en matière d'innovation ; disposer d'un plan commun pour la décarbonation et la compétitivité ; et accroître la sécurité et réduire les dépendances. Les financements européens limités devront être répartis entre des priorités concurrentes dans les années à venir. Examiner comment la proposition du FEC articule ces priorités sera utile pour appréhender les négociations à venir au cours des deux prochaines années concernant le CFP.

Ce *Décryptage* examine la capacité du Fonds européen pour la compétitivité à être un moteur de la décarbonation et à combler le déficit de financement pour le climat. Il étudie également les défis en matière de gouvernance et l'introduction d'un principe de préférence européenne.

¹ Commission européenne (2025). Communication de la Commission, Une boussole pour la compétitivité de l'UE, p. 30.

KEY MESSAGES

Au regard des besoins d'investissement pour la décarbonation, estimés à 406-462 milliards d'euros par an, le Fonds européen pour la compétitivité (FEC) propose peu de financements additionnels pour la transition propre et la décarbonation industrielle (26,2 milliards d'euros sur 7 ans). Pour atteindre ses objectifs climatiques, l'UE pourrait mutualiser ses ressources avec celles des États membres autour de priorités communes, concevoir des réglementations favorisant l'investissement privé et continuer d'explorer les sources de financement additionnelles.

L'intégration de programmes environnementaux au sein d'un fonds centré sur la compétitivité dans le budget européen risque d'affaiblir le financement des actions climatiques et environnementales. Afin que l'ambition environnementale et climatique soit priorisée dans le FEC, la Commission devrait soit adopter des critères d'éligibilité stricts garantissant un niveau élevé d'ambition dans la sélection des projets, soit préserver des fonds dédiés aux objectifs environnementaux dans l'ensemble du Fonds.

Par son accent sur la résilience, le FEC pourrait renforcer la stratégie européenne d'atténuation des risques liés aux chaînes d'approvisionnement, et permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le Critical Raw Materials Act. Renforcer la circularité dans l'industrie peut consolider davantage l'autonomie de l'UE concernant les matières premières critiques. L'Outil de coordination de la compétitivité et le Conseil stratégique des parties prenantes du FEC seront des outils clés pour orienter la politique industrielle européenne.

Le FEC offre une opportunité de préciser le principe de préférence européenne qui émerge dans les propositions de l'UE et est timidement mentionné dans le FEC. Pour être efficaces, les instruments associés devront s'attaquer aux principaux goulots d'étranglement et dépendances le long des chaînes d'approvisionnement critiques, sur la base d'une évaluation des risques amonts et aval.

Le Fonds européen pour la compétitivité

Le Fonds européen pour la compétitivité (FEC) fusionne 14 programmes² qui représentaient environ 200 milliards d'euros dans le dernier CFP. Le FEC se compose de quatre « volets d'action » qui correspondent aux priorités de l'Union : Transition propre et décarbonation de l'industrie (67,4 milliards d'euros, dont 41,2 milliards d'euros venant du Fonds pour l'innovation) ; Leadership numérique (54,6 milliards d'euros) ; Santé, biotechnologies, agriculture et bioéconomie (22,6 milliards d'euros) ; Résilience et sécurité, industrie de la défense et espace (131 milliards d'euros). Deux fonds importants restent distincts, mais sont étroitement liés aux priorités du FEC : Horizon Europe, le programme phare de l'UE pour la recherche et l'innovation, visant à garantir « un parcours d'investissement fluide, de la recherche aux jeunes pousses et entreprises en expansion, du

déploiement à la production mondiale, de l'idée au marché »³ ; et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) soutenant les infrastructures énergétiques, de transport et numériques européennes. Le financement pour Horizon Europe va quasiment doubler, passant de 93,5 milliards d'euros aujourd'hui à 175 milliards d'euros et la Facilité Connecting Europe atteint 81,4 milliards d'euros (dont un montant consacré à l'énergie multiplié par cinq, passant ainsi de 5,84 milliards d'euros à 29,9 milliards d'euros) après 33,71 milliards d'euros pour la période 2021-2027.

Avec Horizon Europe, le FEC atteint 451 milliards d'euros, ou 22,5 % du budget total du CFP (2 000 milliards d'euros). Si nous excluons toutefois Horizon Europe et le Fonds pour l'innovation, l'ECF s'élève à 234 milliards d'euros, c'est-à-dire 12 % du CFP total.

Point important, fusionner ces programmes ne garantit pas la disparition du risque de chevauchement : la mise en œuvre du FEC sera essentielle pour garantir que cette nouvelle articulation budgétaire réduise bel et bien les points de friction concernant l'obtention des fonds par les projets.

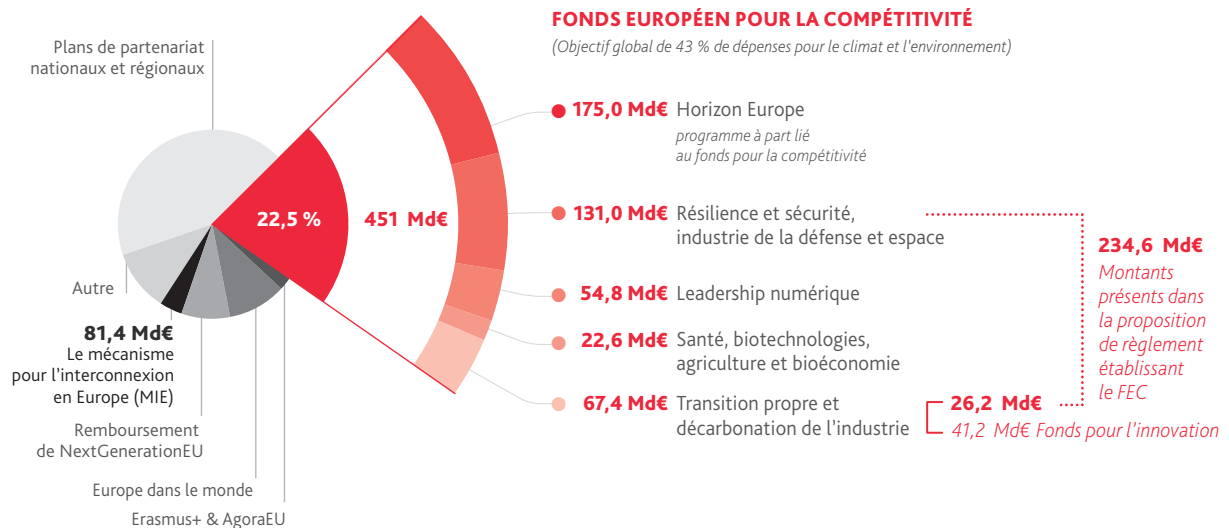
² InvestEU ; Horizon Europe ; Programme pour une Europe numérique; Fonds pour l'innovation ; LIFE ; Facilité Connecting Europe ; Fonds européen de la défense ; Programme européen d'investissement dans la défense (EDIP) ; Acte relatif au renforcement de l'industrie européenne de la défense par la passation de marchés publics en commun (EDIRPA) ; Règlement sur le soutien à la production de munitions (ASAP) ; Infrastructure de résilience, d'interconnexion et de sécurité par satellite (IRIS) ; Programme spatial de l'UE ; Programme « L'UE pour la santé » ; volet PME du programme pour le marché unique.

³ Commission européenne (2025). Regulation on establishing the European Competitiveness Fund (ECF), juillet 2025. p. 3.

Le Fonds européen pour la compétitivité dans le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034

Proposition pour le CFP, 2000 milliards d'euros

(Objectif global de 35 % de dépenses pour le climat et l'environnement)



1. COMBLER LE DÉFICIT D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU CLIMAT ET DE LA DÉCARBONATION INDUSTRIELLE ?

1.1. Un financement insuffisant pour couvrir le déficit d'investissement

À première vue, le volet d'action « Transition propre et décarbonation de l'industrie » est le deuxième en termes de montants alloués (la défense étant la première avec 131 milliards d'euros). Il représente 67,4 milliards d'euros, dont 41,2 milliards d'euros venant du Fonds pour l'innovation⁴, ce qui ne laisse que 26,2 milliards d'euros en provenance du Fonds pour la compétitivité. Le Pacte pour une industrie propre avait également annoncé 100 milliards d'euros, qui seront gérés au moyen de la future Banque de décarbonation industrielle, et financés par le Fonds pour l'innovation, avec des revenus supplémentaires provenant du SEQE et de la révision de InvestEU.

Le volet d'action « Transition propre » vise à : promouvoir l'adoption des technologies de décarbonation par l'industrie ; permettre la décarbonation de l'approvisionnement énergétique ; favoriser l'efficacité énergétique, les solutions énergétiques renouvelables et propres et la flexibilité du système énergétique ; et développer des marchés pilote pour les produits propres. Elle ne met pas cependant, avec ses 67 milliards d'euros sur 7 ans, une quantité suffisante d'argent sur la table pour couvrir le déficit d'investissement bien documenté en faveur du climat, estimé à environ 406-462 milliards d'euros par an^{5, 6}. L'analyse d'impact de l'objectif climatique pour l'UE à l'horizon 2040⁷ estime en outre que 340 milliards d'euros seront nécessaires entre 2031 et 2040 pour transformer les quatre industries les plus énergivores (produits chimiques, métaux communs, minerais non métalliques, papier), et 500 milliards d'euros entre 2025 et 2040. Elle considère également qu'un total de 23 milliards d'euros d'investissements sur la période 2031-2040 seront nécessaires pour atteindre les objectifs du Règlement pour une industrie « zéro net » et développer les capacités de production propre de l'UE pour cinq technologies clés : éolien, solaire PV, batteries, pompes à chaleur et électrolyseurs. Enfin, dans le secteur énergétique, les investissements dans les

centrales électriques, dont 80 % concerneraient des énergies renouvelables, devraient s'élever à 140 milliards d'euros sur la période 2031-2050. En conséquence, il reste un déficit important pour ce qui concerne les investissements pour la transition propre, le climat et la décarbonation qui ne sera pas couvert par le FEC.

Au regard du contexte d'instabilité géopolitique croissante, avec notamment la guerre en Ukraine, on pourrait considérer que des arbitrages doivent être pris entre des investissements pour décarboner et d'autres visant à renforcer la défense européenne. Et, dans un contexte de ressources financières limitées, les investissements climatiques peuvent être dépriorisés en faveur d'investissements pour la défense.

Toutefois, des synergies et des complémentarités entre le renforcement de la défense et l'atteinte des objectifs climatiques peuvent exister⁸ : un système énergétique propre réduit la vulnérabilité et la dépendance aux importations de combustibles fossiles ; le secteur de la défense pourrait être un marché pilote pour les produits propres ; et des efforts conjoints peuvent être déployés pour sécuriser l'accès aux matières premières nécessaires aux technologies de défense et climatiques (comme les batteries, par exemple)⁹. Aligner ces agendas est possible mais dépendra de la volonté politique.

1.2. Mutualiser les investissements pour les priorités communes et favoriser l'investissement privé

Compte tenu de la taille réduite de financement supplémentaire de la part du budget de l'UE pour couvrir le déficit d'investissement en faveur du climat, les États membres devront compléter le budget européen. Mutualiser les ressources de l'UE et des États membres peut aider l'UE à cibler ses investissements vers des priorités communes, par le biais de mécanismes tels que le Fonds pour l'innovation, ou les Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). En l'état actuel des choses, toutefois, l'aide publique pour les PIIEC s'élevait à seulement 5,13 milliards d'euros entre 2019 et 2023¹⁰. Pour être efficaces, les ressources associées à ce mécanisme devraient être considérablement augmentées si elles doivent devenir un potentiel mécanisme de mutualisation financière pour acheminer les financements de l'UE vers des projets industriels stratégiques communs. Les PIIEC, qui aujourd'hui se concentrent en grande partie sur des projets innovants pré-commerciaux, pourraient également être redirigés vers le passage à l'échelle industrielle et le rattrapage technologique, deux aspects plus difficiles à mettre en œuvre pour l'UE. Ceci pourrait représenter une solution pour répondre aux besoins d'investissement pour les infrastructures énergétiques ou sécuriser les chaînes d'approvisionnement stratégiques.

⁴ Le Fonds pour l'innovation, vise à soutenir la mise au point de technologies très innovantes pour décarboner l'industrie européenne et réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Il existe depuis 2020, est censé durer jusqu'en 2030, et est financé grâce aux recettes des ventes aux enchères du SEQE.

⁵ Agora Energiewende (2024). Investing in the Green Deal: How to increase the impact and ensure the continuity of EU climate funding.

⁶ I4CE (2024). Déficit d'investissement climat européen : Une trajectoire d'investissement pour l'avenir de l'Europe, février 2024.

⁷ Commission européenne (2024). Analyse d'impact (partie 3) pour la proposition « Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society », p.183

⁸ Iddri (2025). Sylvie Matelly, Construire une société européenne qui assume à la fois sécurité et environnement, juillet 2025.

⁹ Bruegel (2025). Defence and climate: seven points for a common agenda, avril 2025.

¹⁰ Commission européenne (2024). State Aid Scoreboard 2024.

Pour mobiliser davantage de capacités de financement, il sera également nécessaire de concevoir des instruments et des réglementations capables de favoriser l'investissement privé. Ce dernier peut être optimisé grâce à un mécanisme de garantie tel que l'instrument InvestEU, qui dans la proposition de la Commission fait à présent partie du FEC. InvestEU aura pour but de mobiliser des investissements supplémentaires en fournissant des garanties pour des prêts consentis dans l'UE. Le « comité d'investissement » et un « Comité consultatif » auront à examiner les propositions de financement et à donner leur avis sur la conception de produits financiers et sur l'orientation stratégique et opérationnelle de l'instrument. Il est attendu des « volets d'action » du FEC qu'ils contribuent financièrement à InvestEU, mais les relations entre cet instrument et le fonds sont encore flous à ce stade.

1.3. Explorer les sources de financement additionnel pour l'UE

Mutualiser les ressources pour investir dans des priorités communes et mobiliser l'investissement privé risque de ne pas suffire pour couvrir le déficit d'investissement pour le climat. Il est donc nécessaire de continuer de rechercher des solutions de financement additionnel au niveau de l'UE. Celles-ci peuvent prendre la forme de cession de recettes futures du Système d'échange de quotas d'émission (SEQE), ou d'emprunts communs.

Une piste possible serait d'affecter des recettes issues des ventes futures des quotas des SEQE à la garantie de prêts visant à financer les politiques industrielles, pour financer la décarbonation de l'industrie. Les États membres pourraient dépenser aujourd'hui des fonds correspondant aux futurs recettes tirées des quotas SEQE. Le Japon a été le premier pays à utiliser ce mécanisme : il a émis pour 20 000 milliards de yen (115 milliards d'euros) d'obligations de transition économique pour la transformation verte (GX) dans le cadre de sa Stratégie GX. Le montant des fonds qui pourraient être débloqués dépendrait du prix des quotas du SEQE au moment de leur vente aux enchères. La Commission européenne souligne qu'il est très difficile de prédire les revenus du carbone, mais estime – avec les paramètres actuels et sans modifications substantielles – à 1 500 milliards d'euros le total des recettes générées par la tarification du carbone entre 2031 et 2050¹¹, ce qui s'élèverait à environ 500 milliards d'euros pour la période du CFP. Ce chiffre suppose une politique stable en matière de SEQE, qui sécuriserait également les recettes du SEQE sur le long terme.

Des emprunts communs pourraient également financer les investissements de l'UE en faveur de la décarbonation, en particulier pour les « biens communs européens » tels que les réseaux énergétiques ou les infrastructures de transport. Aujourd'hui cependant, cette mesure divise les États membres.

Le programme NextGenerationEU était déjà un programme d'emprunt commun, représentant plus de 800 milliards d'euros avec 724 milliards d'euros pour la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La proposition 2028-2034 pour le CFP comporte de la même manière un mécanisme de 150 milliards d'euros nommé « Catalyst Europe » visant à garantir les prêts des États membres au moyen du budget de l'UE¹². L'emprunt conjoint pourrait aider à encourager l'investissement public dans des domaines stratégiques au sein des États membres en permettant à ces derniers d'emprunter sur les marchés de capitaux pour des projets stratégiques. Cet instrument serait particulièrement utile pour les biens communs européens tels que les infrastructures, les réseaux énergétiques, la recherche et les outils de lutte contre le changement climatique. Une dette commune permet aussi généralement aux pays d'emprunter à des taux plus faibles. Toutefois, l'emprunt conjoint est une mesure controversée et n'est pas favorablement accueilli par tous les États membres.

2. DÉFIS DE GOUVERNANCE : PRIORISER LES INVESTISSEMENTS ENVIRONNEMENTAUX ET PROPRES, DÉFINIR LES CHAINES DE VALEUR ET LES SECTEURS STRATÉGIQUES

Des critères d'éligibilité ambitieux pour les projets ainsi qu'une gouvernance clarifiée et renforcée seront essentiels pour garantir que le FEC atteigne deux objectifs clés : soutenir la transition propre et la décarbonation de l'UE, et permettre à cette dernière de mettre en œuvre une vision stratégique des chaînes de valeur et des secteurs.

2.1. Des critères d'éligibilité ambitieux pour la transition propre et la décarbonation

L'intégration (*mainstreaming*) des objectifs climatiques s'applique à l'ensemble du CFP : des objectifs de dépenses sont fixés pour les fonds européens à consacrer aux investissements climatiques. Ainsi, 43 % du FEC devrait contribuer aux objectifs en matière de climat et d'environnement¹³, et 35 % du budget total de l'UE devrait être dédié aux objectifs climatiques et environnementaux. La biodiversité, qui à l'heure actuelle a une cible séparée (30 % pour le climat et 10 % pour la biodiversité) serait incluse dans cet objectif climat dans le nouveau CFP. Cela réduira le risque de « double comptage », mais les ONG

¹¹ Commission européenne (2024). Analyse d'impact (partie 3) pour la proposition « Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society » proposal, p. 183.

¹² Commission européenne (2025). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/statement_25_1851

¹³ Commission européenne (2025). Regulation establishing a budget expenditure tracking and performance framework, juillet 2025.

environnementales craignent que les ressources financières se dispersent sur un plus grand nombre d'objectifs¹⁴. Ces objectifs de dépenses envoient un signal important, mais ne pas avoir de budget alloué aux objectifs climatiques peut être moins efficace dans la mesure où les dépenses réelles peuvent être inférieures aux objectifs fixés sur le papier¹⁵.

La méthodologie du cadre de performance de l'intégration des questions climatiques est également critiquée et pourrait être améliorée. Elle est utilisée pour évaluer le budget européen et se heurte à des limites. Il s'agit d'une méthodologie a posteriori assignant un coefficient (0 %, 40 %, 100 %) à différents projets financés par l'UE, selon qu'ils contribuent à l'atténuation du changement climatique, à l'adaptation et à la résilience face au changement climatique, et aux objectifs environnementaux et sociaux du CFP. Ces coefficients sont ensuite utilisés comme pondérations pour calculer quelle part totale du budget de l'UE est allouée à des actions visant les questions climatiques et environnementales. Cela sert à déterminer si l'UE a atteint ses objectifs de dépenses susmentionnés. D'après plusieurs analyses, l'actuelle méthodologie du cadre de performance du CFP n'est pas fondée sur une évaluation scientifique, est confrontée à des risques sérieux de *greenwashing* et ne définit pas correctement les activités néfastes¹⁶. Le Comité d'examen de la réglementation note que les objectifs de l'ECF devraient être définis de manière plus précise en suivant la méthode « S.M.A.R.T. » et inclure des dispositifs d'évaluation et de suivi, ainsi que des réflexions sur la collecte des données.

Un principe de « ne pas causer de préjudice important » (*Do No Significant Harm*) s'applique également à la totalité du budget européen. Ce principe, qui provient de discussions autour de la Taxonomie, vise à empêcher que des activités aux effets potentiellement négatifs sur l'environnement soient financés. Bien qu'il s'agisse d'un principe précieux, il ne garantit pas le fait que le FEC orientera bien les financements vers des projets favorisant la transition propre.

Les critères d'éligibilité pour les projets financés au titre du FEC joueront par conséquent un rôle crucial pour s'assurer que les fonds sont alloués aux projets contribuant à la réduction des gaz à effet de serre. L'importance cruciale accordée à la flexibilité par la Commission signifie que le FEC accorde la possibilité d'être financées à une large variété d'actions, tant qu'elles contribuent à la réalisation de ses objectifs assez ambitieux (article 3)¹⁷. À ce titre, bien que les investissements climatiques et la décarbonation ne soient pas une priorité en soi, ils sont néanmoins éligibles au financement. La question sera de savoir comment les projets seront choisis pour distribuer les fonds limités du FEC : c'est sur ce point que les critères d'éligibilité joueront un rôle essentiel.

Le FEC s'appuiera dans une large mesure sur ses « programmes de travail », qui seront adoptés dans le cadre de la réglementation en tant qu'actes délégués. Ils pourront être fixés annuellement (gage de plus de *flexibilité*) ou de manière pluriannuelle (gage de plus de *prévisibilité*). Ces programmes de travail alloueront des budgets en fonction de l'évolution des priorités et établiront des critères d'éligibilité et d'attribution pour soutenir les objectifs du FEC. Cette proposition d'architecture laisse toute la capacité d'action à la Commission qui décide seule au moyen d'actes délégués de la façon dont l'argent est dépensé par le biais du FEC, avec peu de clarté à ce stade quant à la manière dont les projets seront sélectionnés et choisis. L'une des possibilités pour garantir un haut niveau d'ambition climatique dans les financements de l'UE dirigés vers l'investissement consisterait à inclure des critères ambitieux dans les programmes de travail pour les projets éligibles au Fonds, en accordant la priorité aux projets atteignant la décarbonation ou la circularité. Le Fonds pour l'innovation, par exemple, comprend déjà un critère examinant l'effectivité des réductions des gaz à effet de serre. Des indicateurs examinant les répercussions sur l'adaptation au changement climatique, la biodiversité et l'eau devraient également guider la décision pour ce qui est de financer, ou non, un projet, au moyen d'un fonds de l'UE. Toutefois, rien ne garantit que la Commission choisira d'inclure ces critères d'éligibilité ambitieux dans les programmes de travail car elle n'est aucunement soumise à l'obligation de le faire.

Dans la proposition de la Commission, l'actuel programme LIFE (5,4 milliards d'euros) se fonde dans le Fonds européen pour la compétitivité. Le LIFE actuel, historiquement dédié aux projets en faveur de l'environnement, de la préservation de la nature et du climat, recouvre une grande variété d'actions. Dans la proposition, il est absorbé dans le volet d'action Transition propre et décarbonation de l'industrie sous l'intitulé « activités LIFE », qui visent « la fourniture d'un soutien aux projets ascendants pour la démonstration, la mise à l'essai et l'adoption par le marché de solutions innovantes et de bonnes pratiques dans le domaine de la transition propre et décarbonation de l'industrie et la sensibilisation sur les questions climatiques et environnementales aux niveaux de gouvernance pertinents »¹⁸. Dans le cadre du remodelage de LIFE au sein du FEC, certaines de ses fonctionnalités, portant particulièrement sur la nature, disparaîtront probablement dans la mesure où elles ne relèvent pas du portefeuille Transition propre et décarbonation de l'industrie, ni d'une logique de compétitivité. Cela soulève la question de savoir où seraient financés les projets concernant la biodiversité dans le cadre du CFP, dans la mesure où la législation de l'UE exige ce financement (directives « Oiseaux » et « Habitats », règlement relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes). Aucun financement n'est désormais alloué à de tels projets, ce qui a amené les ONG à exprimer leur inquiétude quant au fait que les projets ayant trait à la biodiversité et à la conservation

¹⁴ WWF (2022). WWF Briefing paper on the Performance Regulation, septembre 2025.

¹⁵ Parlement européen (2022). Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update, avril 2022, p. 45.

¹⁶ Bruegel (2025). Greening the EU budget: why climate mainstreaming needs reform, février 2025.

¹⁷ Commission européenne (2025). Proposal for a regulation establishing the European Competitiveness Fund.

¹⁸ Une « Facilité » au sein des Plans de partenariat nationaux et régionaux est également censée financer « les activités LIFE », y compris les actions de la société civile.

de la nature seront mis de côté en raison de la disparition d'un programme LIFE dédié^{19 20}.

Dans ce budget, fusionner les fonds LIFE dans un fonds plus vaste axé sur la compétitivité plutôt que sur l'environnement pourrait envoyer un signal négatif si cette action ne s'accompagne pas de garde-fous pour garantir une plus grande ambition environnementale.

La Commission devrait par conséquent soit adopter des critères d'éligibilité stricts pour un haut niveau d'ambition climatique dans la sélection des projets, soit préserver des fonds spécifiques consacrés aux objectifs environnementaux dans l'ensemble du budget du FEC et non uniquement au sein du volet d'action « Transition propre et décarbonation de l'industrie ». Ceci renforcerait la résilience et répondrait aux préoccupations de sécurité, en réduisant la vulnérabilité des infrastructures et en renforçant l'indépendance tout en garantissant les investissements quand il existe d'importants avantages environnementaux et économiques connexes dont on puisse tirer parti, tels que dans la circularité matérielle ou les usages doubles entre défense et lutte contre le changement climatique.

2.2. Mettre l'accent sur les chaînes de valeur stratégiques

Le FEC fournit également une occasion de définir et déployer une stratégie pour sécuriser les chaînes de valeur et les secteurs stratégiques qui sont cruciaux pour la sécurité économique et les objectifs climatiques de l'UE. Mais une gouvernance efficace et coordonnée sera essentielle pour garantir que l'UE concentre ses efforts sur les priorités les plus stratégiques et évite des politiques industrielles dispersées et non coordonnées, qui risquent de mener à une perte de compétitivité industrielle, des investissements sans orientation claire et des politiques d'innovation fragmentées.

Par le biais du FEC, l'UE tente d'articuler directionnalité et orientation vers des priorités en matière de compétitivité à long terme. La Commission a choisi de structurer le Fonds pour la compétitivité autour de quatre priorités, soit sectorielles, soit liées à des objectifs stratégiques. Il s'agit d'une tentative de mise en œuvre de la notion évoquée par le rapport Draghi²¹ selon laquelle les ressources financières de l'UE devraient cibler des projets dans lesquels l'UE apporte le plus de valeur ajoutée et que l'UE devrait définir des secteurs stratégiques à prioriser. Cette approche entend aller au-delà d'une solution à court terme pour pallier les désavantages concurrentiels actuels de l'Europe en termes de prix de l'énergie ou de coûts de main d'œuvre et témoigne d'une approche prospective dans la conception du fonds.

En particulier, l'UE a identifié comme priorité le fait de mettre au point des chaînes de valeur stratégiques complètes. Le volet d'action « Résilience et sécurité, industrie de la défense

et espace » comprend une section dédiée à la politique de résilience qui vise à « (accroître) l'autonomie stratégique, la sécurité économique et la résilience de l'industrie de l'Union », en « renforçant les différentes étapes de la chaîne de valeur des matières premières, y compris par la diversification de l'approvisionnement en matières premières critiques en provenance de pays tiers ». Le FEC comprend également un « constructeur de chaînes de valeur du marché unique » (article 16), pour élaborer des « appels à l'expansion de chaînes de valeur spéciales » afin de soutenir « la préparation de projets et l'attraction de capitaux publics et privés supplémentaires » et de « diversifier les sources d'approvisionnement ». Cet accent sur l'autonomie stratégique et la résilience découle des besoins croissants en matériaux critiques nécessaires pour les technologies vertes, à l'heure où la Chine domine ce marché et détient la plus grande part des ressources nécessaires à ces technologies. L'Union vise ainsi à renforcer son autonomie vis à vis d'autres blocs géopolitiques, en particulier la Chine et les États Unis, dans un contexte géopolitique mondial tendu.

L'accent placé par l'Union sur la résilience des chaînes de valeur doit s'accompagner de pratiques ambitieuses en matière d'économie industrielle circulaire pour renforcer l'autonomie en matériaux critiques. La décarbonation de l'industrie, l'efficacité matière et un meilleur recyclage des matériaux doivent être pensés de manière conjointe. L'économie circulaire peut être un facteur clé pour la compétitivité de l'Europe et les futurs investissements doivent le prendre en compte.

Afin de soutenir la transition environnementale et sécuriser les chaînes de valeur stratégiques, la gouvernance du FEC devra être clarifiée et renforcée, au moyen de deux mécanismes clés : le Conseil stratégique des parties prenantes du FEC et l'Outil de coordination de la compétitivité. La proposition fait référence à un « Conseil stratégique des parties prenantes » qui « (...) fournit des conseils sur l'orientation générale du Fonds, sur les tendances à long terme en matière de compétitivité, (...) sur les secteurs où il existe des défaillances du marché et des situations d'investissement sous-optimales qui pourraient être traitées dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds et sur la définition des portefeuilles stratégiques de projets au sein des activités du Fonds et entre celles-ci ». Ce Conseil stratégique des parties prenantes pourrait agir comme une instance de pilotage pour diriger les fonds de l'UE vers un financement qui soit stratégique du point de vue de la compétitivité.

2.3. Piloter la compétitivité en Europe : défis de gouvernance

La gouvernance du Fonds pour la compétitivité, au moyen de l'Outil de coordination de la compétitivité, sera essentielle pour coordonner l'action de l'UE et des États membres, tant pour garantir que le FEC soit aligné sur les priorités de compétitivité à long terme que pour opérer des choix stratégiques pour les secteurs et les chaînes de valeur. Cet « Outil de coordination de la compétitivité » (*Competitiveness Coordination Tool - CCT*), qui n'est pas détaillé dans la proposition de règlement du FEC, mais mentionné dans les lettres de mission des Commissaires

¹⁹ WWF (2025). Commission axes successful LIFE programme in EU budget proposal, juillet 2025.

²⁰ European Environmental Bureau (2025). A LIFE-threatening budget: Commission's MFF proposal risks quiet rollback of EU environmental funding – through budget lines, not headlines, juillet 2025.

²¹ Rapport Draghi (2024) : https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

Dombrovskis et Séjourné, devrait « traduire les objectifs de compétitivité à l'échelle européenne en politiques nationales coordonnées, garantissant des financements publics et privés pour chaque priorité stratégique »²². Le rapport Draghi recommandait d'assigner à cet outil la tâche de coordonner toutes les politiques à l'exception de la politique fiscale (qui sera évaluée par le Semestre européen) relative à la compétitivité de l'UE. Le Conseil européen formulerait et adopterait des priorités stratégiques au niveau de l'UE auxquelles devrait répondre l'Outil, qui seraient alors organisées en Plans d'action pour la compétitivité de l'UE. Des projets pilotes pourraient porter sur des infrastructures énergétiques et de transport (réseaux électriques, stockage d'électricité, infrastructures de recharge, carburants durables), ainsi que des infrastructures numériques ou d'autres activités de production stratégiques.

Toutefois, comme le souligne le Comité d'examen de la réglementation, le mécanisme sur lequel repose l'Outil de coordination de la compétitivité demeure flou, tout comme sa structure de gouvernance. D'importantes incertitudes subsistent quant à la façon dont les décisions de financement et d'attribution seront prises, et quant aux principes guidant la définition de priorités stratégiques d'investissement. L'Outil devra probablement s'appuyer sur l'analyse et l'expertise pour étayer ses décisions, qui pourraient provenir d'une agence spécialisée, d'une entité de support, ou de la Commission même. Mobiliser une équipe dédiée et s'assurer que cet outil soit en mesure d'accéder à des connaissances et des experts externes sera essentiel. Le FEC indique en outre que son Conseil des parties prenantes s'appuiera sur un « observatoire des technologies émergentes ». Garantir la coopération entre ces différentes entités sera essentiel pour une orientation et une coordination efficaces.

Une coordination européenne efficace pourrait accélérer la montée en puissance des projets si les outils proposés par la Commission sont structurés de manière cohérente. Le FEC comprend un nouveau programme sur les « pionniers technologiques européens » (article 17). Il prendra la forme de procédures d'attribution ascendantes pilotées par l'industrie pour favoriser l'innovation. Le FEC soutiendra également les PIIEC directement par le biais de « compléments en faveur des PIIEC »²³ (article 19). Il introduit également un « label de compétitivité » (article 8), qui vise à faciliter les procédures d'attribution en « certifiant » les projets compatibles avec les exigences de compétitivité. Les projets stratégiques identifiés au titre du Règlement sur les matières premières critiques (47 à ce jour)²⁴ et du NZIA obtiendront directement ce Label. La Commission a déjà élaboré un outil similaire, le « label STEP », qui vise à agir en tant que « signe de distinction » pour donner plus de visibilité à des projets technologiques prometteurs propres et économes en ressources ainsi qu'à des technologies numériques, afin d'attirer des financements européens et privés. Une liste des 130 premiers

projets ayant reçu ce label STEP a été publiée en décembre 2024^{25 26}, mais il existe à ce jour peu de retours sur l'efficacité de cette mesure. L'articulation avec ce label STEP existant n'est pas spécifiée dans le FEC. Lier le « label de compétitivité » à ces outils pourrait offrir à l'UE une occasion de simplifier et fluidifier l'accès au financement pour les projets industriels européens, à condition que la Commission évite une juxtaposition inutile d'initiatives se chevauchant, créant des obstacles supplémentaires pour les porteurs de projets.

3. UNE OCCASION DE DESSINER UNE PRÉFÉRENCE EUROPÉENNE EFFICACE POUR L'INDUSTRIE DE L'UE

La Commission introduit le principe de préférence européenne dans le Fonds pour la compétitivité avec une ambition timide. L'article 10 de la proposition de règlement du FEC décrit un principe de préférence européenne qui permettrait le développement du secteur manufacturier et l'exploitation de secteurs stratégiques au sein de l'Union. Cette inclusion du principe de préférence européenne dans le FEC ouvre la discussion quant au fait de savoir si les fonds de l'UE devraient se concentrer sur la protection des industries européennes, même si dans sa formulation actuelle, l'ambition de ce principe de préférence européenne est limitée et fait plus figure de suggestion que d'obligation. Il introduit l'idée selon laquelle les bénéficiaires des projets pourraient avoir à remplir certains des critères suivants : être établi, utiliser des installations ou exercer des activités dans l'UE ; s'approvisionner en fournitures et composants auprès d'entités européennes ; ne pas être dépendant d'une entité basée dans un pays tiers pour les prises de décisions ; ne pas transmettre les résultats de recherche à un pays tiers durant les cinq années suivant la fin du projet. Pour assurer la protection des industries stratégiques européennes, le niveau d'ambition concernant la préférence européenne au sein du FEC pourrait être accru.

Ce débat quant au fait de savoir si l'UE devrait introduire un principe de préférence européenne intervient à un moment de défis croissants pour l'Europe, notamment liés à l'afflux de technologies propres moins coûteuses sur son marché, tels que les panneaux solaires ou les voitures électriques venus de Chine. Les subventions visant à encourager la demande pour ces technologies propres n'ont pas jusqu'à présent été limitées aux technologies européennes, faisant craindre que les aides publiques européennes aient financé et favorisé des technologies étrangères. L'idée est qu'introduire le critère de préférence européenne pour le financement de l'UE pourrait aider à sécuriser les

²² Lettre de mission pour le Commissaire Dombrovskis, septembre 2024.

²³ À ce jour, l'UE a approuvé 345 projets PIIEC, représentant 37,5 milliards d'euros d'aides publiques et 66,8 milliards d'euros d'investissement privé.

²⁴ Commission européenne (2025). Selected strategic projects under CRMA, mars 2025.

²⁵ Commission européenne (2024). Première liste de labels STEP, décembre 2024.

²⁶ Les labels STEP sont décernés par la Commission lorsque les projets atteignent les objectifs STEP au titre des programmes suivants : Fonds pour l'innovation, Programme pour une Europe numérique, Fonds européen de la défense, Programme « L'UE pour la santé » et Horizon Europe.

investissements dans les chaînes de valeur européennes tout en évitant de subventionner les importations de technologies bon marché provenant de pays tiers.

Certaines législations intègrent déjà ce principe : une législation secondaire du Règlement pour une industrie « zéro net » (NZIA) de mai 2025²⁷ a imposé aux États membres de prendre en compte un critère de résilience dans les marchés publics, dans le but de réduire la dépendance à des pays tiers (en particulier la Chine) pour des technologies clés. Dans le cadre du Pacte pour une industrie propre, la Commission a également adopté un nouvel cadre des aides d'État et annoncé une révision du cadre pour la demande publique pour introduire des critères de préférence européenne dans les marchés publics de l'UE pour les secteurs stratégiques. La législation européenne existante exige déjà également que les projets soient basés au sein de l'Europe : le NZIA mentionne dans son article sur les critères de sélection que les États membres reconnaîtront comme projets stratégiques net zéro, les projets de fabrication de technologies établis dans l'Union ; de la même manière le Fonds pour l'innovation « se concentre sur les technologies hautement innovantes et les projets phares en Europe »²⁸.

²⁷ Commission européenne (2025). Règlement d'exécution de la Commission, mai 2025.

²⁸ Commission européenne : https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en

Ce principe de préférence européenne peut constituer un outil utile pour la politique industrielle mais uniquement s'il est bien conçu de sorte à prendre en compte de potentiels arbitrages et identifier les secteurs stratégiques. Les arbitrages à envisager doivent être évalués à l'aune des défis stratégiques de chaque chaîne de valeur : il pourrait être logique d'un point de vue économique et environnemental d'importer des panneaux solaires meilleur marché de Chine, mais garantir que l'Europe ait une capacité de production pour des technologies stratégiques telles que les batteries ou les électrolyseurs pourrait être crucial pour éviter les dépendances. L'élément exact de la chaîne de valeur visé devrait être précisé : il conviendrait d'examiner l'origine des matériaux et composants, les technologies elles-mêmes, le fait de savoir si les produits sont assemblés en Europe et créent par conséquent des emplois européens, et si la valeur ajoutée est captée sur le sol européen. Suivant cette logique, un critère de préférence efficace doit traiter les principaux goulots d'étranglement pour cibler les principales dépendances sur la chaîne d'approvisionnement de produits sur la base d'une évaluation des risques existant en aval et en amont. Par exemple, pour une voiture, il devrait examiner non seulement le lieu d'assemblage de la voiture, mais également l'origine des matériaux critiques, en se penchant sur les parties critiques tels que les composants des batteries à chaque étape de la chaîne de valeur. Se montrer précis sur la forme et l'objectif exacts d'une préférence européenne sera important dans les discussions à venir afin d'éviter les représailles internationales et optimiser son impact.

Lévy, P., Berghmans, N. (2025). Le Fonds européen pour la compétitivité peut-il permettre à l'UE d'atteindre ses objectifs en matière de transition écologique ? Iddri, *Décryptage* N°07/25.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État français au titre du Plan d'investissement France 2030 portant la référence ANR-16-IDEX-001.

CONTACT

philippine.levy@iddri.org

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

WWW.IDDRI.ORG

[IDDRI | BLUESKY](#)

[IDDRI | LINKEDIN](#)