

Pour plus de compétitivité, de résilience et souveraineté de l'UE

Brève analyse des propositions de la Commission concernant le marché de l'électricité, les technologies vertes, les matières premières critiques et la compétitivité

Matthias Kullas, Götz Reichert, Henning Vöpel, André Wolf



L'UE se trouve dans l'obligation d'agir sur le plan géopolitique et industriel si elle ne veut pas se faire distancer par les Etats-Unis et la Chine dans les années à venir. La Commission a reconnu la nécessité de renforcer la souveraineté, la compétitivité et la résilience de l'UE et a présenté la semaine dernière quatre projets importants à cet effet. Le cep en a analysé les principaux points et les objectifs généraux :

Thèses principales :

- ▶ Net-Zero Industry Act : les technologies vertes doivent être encouragées de manière ciblée et produites à 40% au moins sur le territoire européen.
- ▶ Critical Raw Materials Act : l'exploitation minière domestique et l'économie circulaire doivent être développées.
- ▶ Réforme du marché de l'électricité de l'UE : les énergies renouvelables doivent être encouragées de manière uniforme par des CfD (Contracts for Difference) bilatéraux.
- ▶ Compétitivité à long terme : l'accès au capital et les infrastructures doivent être renforcés.
- ▶ Dans l'ensemble, les projets sont trop défensifs sur le plan stratégique et risquent de ne pas être efficaces. La Commission court après des objectifs qu'elle ne peut pas atteindre elle-même, mais qui l'obligent à intervenir largement dans le marché intérieur. Il serait plus judicieux de baser la stratégie sur des intérêts communs : Renforcer la sécurité d'approvisionnement, le leadership technologique, la base industrielle et la capacité d'innovation.
- ▶ Les propositions contiennent en partie des instruments au périmètre très restreint, avec pourtant un impact notable sur la charge bureaucratique. Une réglementation plus fonctionnelle qu'instrumentale serait plus judicieuse.

Table des matières

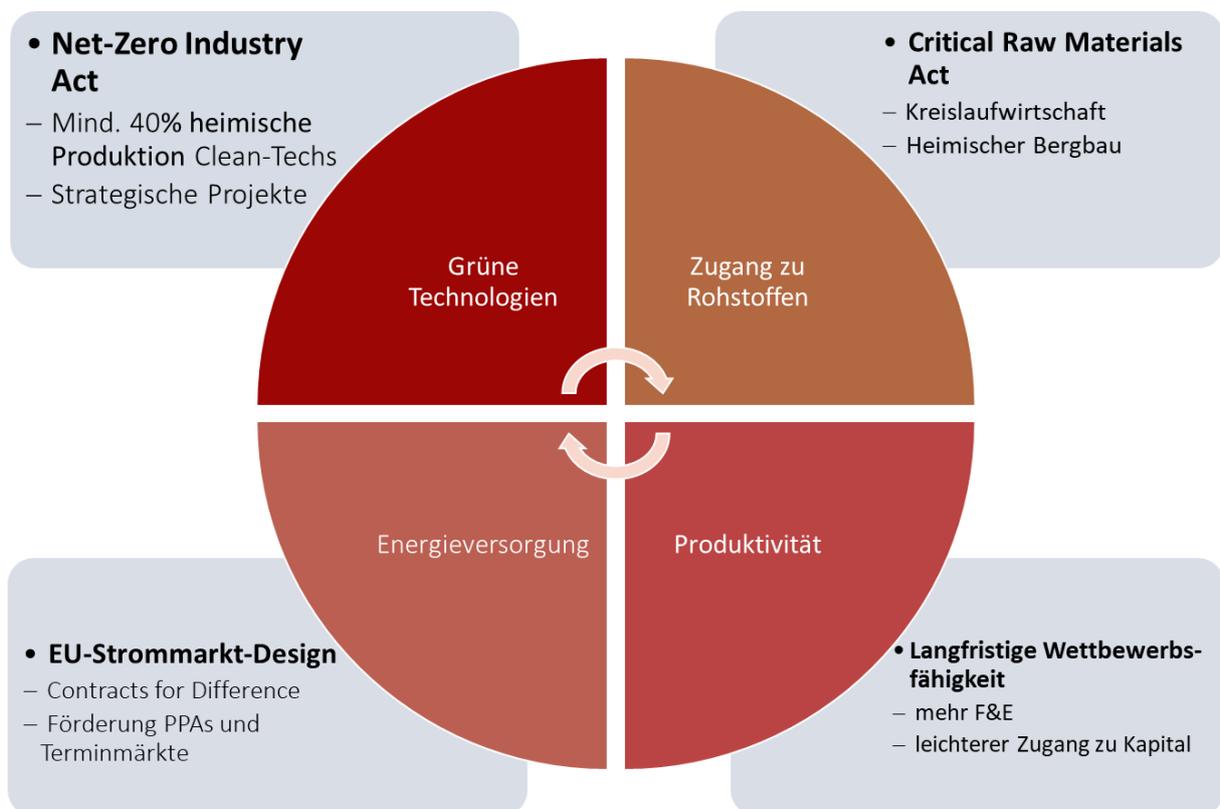
1	Géopolitique et transformation industrielle : ce qui compte aujourd'hui.....	3
2	Aperçu : Propositions réglementaires de la Commission	4
2.1	Net-Zero Industry Act	4
2.2	Critical Raw Materials Act	5
2.3	Réforme de la conception du marché de l'électricité de l'UE	6
2.4	La communication sur la compétitivité à long terme de l'UE : un regard au-delà de 2030	7
3	Stratégiquement trop défensif et réglementairement trop limité : Pourquoi la Commission ne va pas assez loin.....	9

1 Géopolitique et transformation industrielle : ce qui compte aujourd'hui

L'Europe se trouve au cœur d'une réorganisation géopolitique et sécuritaire du monde et au début de processus de transformation technologique et industrielle fondamentaux. La nouvelle mesure du monde qui en découle est souvent caractérisée comme une concurrence systémique avec la Chine et les États-Unis. Dans ce contexte, la Commission a reconnu la nécessité de renforcer la compétitivité et la souveraineté de l'UE. La sécurité énergétique, l'accès aux matières premières, la stabilité des chaînes d'approvisionnement, le développement technologique, la capacité d'innovation et la souveraineté numérique jouent un rôle important à cet égard. La Commission a formulé son approche plus large avec le concept d'« autonomie stratégique ouverte ».

Cette semaine, la Commission a présenté des projets concernant pas moins de quatre projets majeurs de l'UE, qui devraient tous avoir un impact important sur l'avenir de l'économie européenne en termes de compétitivité, de souveraineté et de résilience. Leurs objectifs immédiats sont de promouvoir les technologies vertes, de renforcer l'accès aux matières premières, de garantir l'approvisionnement énergétique et de renforcer la productivité à long terme (voir graphique 1). Le cep commente ci-dessous les principaux aspects des quatre projets.

Graphique 1 : Les projets de la Commission et leurs objectifs



Source : propre représentation.

2 Aperçu : Propositions réglementaires de la Commission

2.1 Net-Zero Industry Act

Le projet de **Net-Zero Industry Act**, également publié le 16 mars 2023, vise à accroître la compétitivité de l'Europe en matière de technologies neutres pour le climat grâce à un éventail de mesures similaires à celles du Critical Raw Materials Act. Il fixe pour les technologies nécessaires à l'atteinte du zéro net, et d'importance stratégique, l'objectif de développer d'ici 2030 des capacités de production équivalentes à 40% des besoins de l'UE, ce qui est indispensable pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques de l'UE. Les technologies de zéro net stratégiques sont définies comme étant l'énergie solaire, l'énergie éolienne, les batteries/le stockage d'électricité, les pompes à chaleur/la géothermie, les électrolyseurs, les piles à combustible, la production/le traitement durable du biogaz, le stockage de CO₂ et les technologies de réseau.

La réduction des obstacles administratifs pour les projets industriels de zéro net est au cœur de la proposition de réglementation. Les États membres doivent être tenus de créer des guichets uniques (« *one stop shops* ») pour le traitement réglementaire des processus d'autorisation de ces projets. Ceux-ci doivent coordonner l'échange de documents et d'informations entre les autorités et les entreprises concernées. En outre, des délais maximaux de 12 à 18 mois doivent être définis pour la durée des procédures d'autorisation, en fonction de l'ampleur des capacités de production prévues. Au-delà de ces dispositions générales, les projets peuvent postuler pour le statut de *projet stratégique Net-Zero*. Ces projets prioritaires bénéficieront de délais d'approbation encore plus courts et d'un soutien public supplémentaire pour la gestion des processus administratifs et l'accès au financement. Pour être reconnu, le projet doit contribuer à la création de capacités de production pour les composants des technologies de zéro net pour lesquels l'UE est actuellement dépendante d'un seul fournisseur extérieur. Alternativement, le statut peut être accordé en cas de contribution à la compétitivité générale des chaînes d'approvisionnement européennes de zéro net, pour lesquelles plusieurs critères doivent être remplis. Des règles distinctes s'appliquent aux projets de stockage de CO₂.

Les procédures d'approbation *fast-track* prévues pour les projets industriels de zéro net constituent, du point de vue de l'ambition, un pas important vers une réalisation plus rapide des objectifs de production fixés. Il est également judicieux que des limites de temps soient en principe fixées pour tous les projets Net Zero Industry, et pas seulement pour les projets stratégiques prioritaires. Il n'est toutefois pas certain que les États membres soient en mesure de réunir les capacités administratives nécessaires à cet effet. Le fait que la Commission souhaite également aborder le thème de l'éducation et de la formation dans le domaine des technologies de zéro net par le biais de la création d'*académies Net Zero Industry* est à saluer, même si la marge de manœuvre de Bruxelles est ici très limitée. L'industrie a été déçue par le fait qu'aucune source de soutien supplémentaire ou d'autres incitations monétaires telles que des allègements fiscaux n'aient été proposées dans le cadre du projet. Mais il ne pouvait en être autrement, étant donné la faible marge de manœuvre de Bruxelles dans ce domaine.

L'idée d'introduire une nouvelle forme de critère d'évaluation dans les marchés publics pour les technologies de zéro net présente des risques. Outre les effets sur l'environnement, la contribution à la résilience de l'Europe devrait à l'avenir être prise en compte comme critère de qualité dans la décision d'attribution des marchés publics. Comme ce dernier critère est lié à l'origine des produits utilisés, certains ont craint que la Commission ne cherche à imposer une forme de principe « Buy European ».

Par rapport aux réflexions qui ont circulé jusqu'à présent, la proposition se montre toutefois plus modérée sur ce point : le critère d'évaluation de la résilience n'est pas l'origine générale des produits provenant de pays tiers, mais la question de savoir dans quelle mesure des produits provenant de pays fournisseurs fortement dominants sont utilisés. La contribution à la résilience est donc considérée en premier lieu comme le fait de surmonter les dépendances unilatérales de certains pays, et non comme la substitution des importations en général. Ainsi, la plupart des technologies de zéro net se concentrent sur la Chine. Cela devrait réduire le potentiel de conflit commercial avec d'autres pays tiers.

2.2 Critical Raw Materials Act

Avec la proposition de loi de **Critical Raw Materials Act** publié le 16 mars 2023, la Commission tient sa promesse de présenter une stratégie globale pour renforcer la sécurité d'approvisionnement de l'Europe en matières premières critiques comme le lithium et les terres rares. Elle n'a pas cédé aux appels en faveur d'une promotion unilatérale de l'industrie minière nationale et a renoncé à cet égard à de nouveaux instruments de subvention et à des interventions sur le marché susceptibles de provoquer des distorsions, comme les obligations d'achat. Au lieu de cela, elle mise sur une multitude de mesures à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement qui, outre la promotion européenne des matières premières, doivent servir à la constitution de réserves de matières premières, à des partenariats stratégiques et surtout à l'entrée dans une économie de recyclage pour les matières premières critiques. Le choix de se concentrer sur le recyclage des aimants permanents est judicieux compte tenu de leur importance économique future et de la technologie de recyclage encore peu développée à l'heure actuelle. La création d'un Critical Raw Material Board en tant qu'organe de coordination à l'échelle européenne est une bonne alternative, plus légère, à la création d'une nouvelle autorité européenne pour le pilotage central des nombreuses activités au niveau des États membres.

Mais dans le détail, l'ouvrage comporte également des risques pour la compétitivité future de l'Europe. Ainsi, la priorité accordée aux projets stratégiques en matière d'autorisation et de financement est certes tout à fait judicieuse dans l'optique d'une entrée rapide sur le marché. Cependant, si cela entraîne une discrimination des petits projets, cela pourrait devenir à moyen terme un obstacle à l'innovation (surtout en ce qui concerne les nouvelles technologies de recyclage). En outre, en ajoutant une définition des matières premières stratégiques, la Commission crée inutilement de la confusion. Il aurait été préférable de différencier le concept établi d'évaluation de la criticité en différents niveaux. Les nombreuses nouvelles exigences d'information imposées aux entreprises dans les chaînes d'approvisionnement concernées (notamment en ce qui concerne l'audit régulier des risques, le suivi de l'impact environnemental et les obligations de prouver la teneur en matières premières des déchets industriels) risquent de générer une charge bureaucratique considérable. Les définitions décisives et les directives méthodologiques doivent être réservées à de futurs actes juridiques délégués.

Au-delà de la surveillance du marché annoncée, il manque un concept pour traiter les risques concrets liés aux pays dans l'approvisionnement externe en matières premières, tant en ce qui concerne leur recensement que leur gestion. En outre, au lieu de se focaliser sur la constitution de réserves publiques de matières premières critiques, la Commission ferait mieux d'inviter les États membres à renforcer les incitations au stockage privé (par exemple en accélérant les amortissements). Enfin, c'est une bonne chose que la Commission reconnaisse les partenariats stratégiques en matière de ressources comme une composante d'une plus grande résilience. Mais il manque une stratégie pour savoir avec quels instruments de coopération l'Europe veut s'assurer le partenariat à long terme des pays riches en ressources naturelles.

2.3 Réforme de la conception du marché de l'électricité de l'UE

La Commission européenne a déjà proposé le 14 mars 2023 une **réforme de la conception du marché de l'électricité de l'UE** en modifiant la directive sur le marché intérieur de l'électricité, le règlement sur le marché intérieur de l'électricité et le règlement REMIT sur la surveillance du marché de gros de l'énergie. Compte tenu de la hausse brutale des prix de l'énergie qui débutera dès 2021 et sera renforcée par l'attaque russe contre l'Ukraine en février 2022, la réforme doit contribuer à réduire la dépendance des prix de l'électricité vis-à-vis du coût des combustibles fossiles comme le gaz naturel, à accélérer le développement des énergies renouvelables et à améliorer la transparence, la surveillance et l'intégrité du marché de l'électricité. Dans l'ensemble, la Commission souhaite accélérer la décarbonisation du secteur de l'électricité, protéger les ménages et les entreprises contre les pics de prix à court terme sur les marchés de gros de l'électricité et renforcer la compétitivité internationale, en particulier des industries à forte consommation d'énergie.

Alors que de nombreux États membres de l'UE demandent une réforme fondamentale, notamment du mécanisme de fixation des prix sur les marchés spot à court terme (« *merit order* »), ainsi que la poursuite partielle des mesures d'urgence de l'UE décidées en 2022, la Commission souhaite plutôt se concentrer sur l'amélioration de la stabilité des prix pour les consommateurs d'électricité et de la sécurité de planification pour les acteurs du marché intérieur de l'électricité de l'UE - notamment les consommateurs d'électricité, les producteurs d'électricité, les fabricants de technologies et les investisseurs - grâce à des mesures à long terme, afin de promouvoir la décarbonisation du secteur de l'électricité et de renforcer la compétitivité internationale de l'industrie européenne.

Afin de mieux protéger l'industrie européenne contre les fortes hausses des prix de l'électricité et de renforcer sa compétitivité internationale, la Commission propose de recourir davantage aux accords d'achat d'électricité (AAE) de droit privé à long terme. Parallèlement, la Commission estime que la stabilité des revenus des producteurs d'électricité et la protection de l'industrie contre les fluctuations de prix nécessitent que tout nouveau soutien public aux investissements dans la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et nucléaires se fasse par le biais de « contrats pour la différence » (CfD) à double sens et que les États membres transfèrent les « bénéfices excédentaires » aux consommateurs d'électricité. Les CfD permettent des revenus stables pour le producteur d'électricité, mais limitent les revenus lorsque les prix de l'électricité sont élevés.

Avec l'augmentation de la part de production d'électricité volatile au moyen d'énergies renouvelables, les incitations à un comportement stabilisateur du marché deviennent de plus en plus importantes. Par conséquent, les prix à la production doivent refléter la situation temporaire de l'approvisionnement. C'est donc à juste titre que la Commission souhaite maintenir le principe de l'ordre du mérite au cœur de la conception établie du marché de l'électricité de l'UE, car il offre une orientation fiable grâce à ses signaux de prix à court terme. Il s'agit également d'un instrument important pour l'élimination progressive et efficace à long terme des sources d'énergie fossiles et, à cet égard, d'un mécanisme d'incitation pour les investissements privés dans les énergies renouvelables. Afin de protéger les consommateurs contre les chocs de prix à court terme et d'offrir en même temps aux investisseurs une sécurité de planification, l'utilisation accrue d'instruments à long terme tels que les AAE peut être un élément important pour le développement de la conception du marché de l'électricité.

2.4 La communication sur la compétitivité à long terme de l'UE : un regard au-delà de 2030

Dans sa **communication sur la compétitivité à long terme de l'UE : un regard au-delà de 2030**, la Commission présente la compétitivité actuelle de l'économie européenne. Elle cite les succès obtenus dans la transformation de l'économie européenne en une économie verte, mais elle montre également que la croissance moyenne de la productivité dans l'UE depuis le milieu des années 90 est inférieure à celle d'autres grandes économies.

L'UE a identifié neuf facteurs qui se renforcent mutuellement et par lesquels elle souhaite accroître la compétitivité future de l'économie européenne. Ces neuf facteurs sont

1. Un marché intérieur qui fonctionne. Pour y parvenir, il faut
 - a. la garantie d'une concurrence loyale au sein du marché intérieur, mais aussi vis-à-vis des entreprises des pays tiers, et
 - b. une simplification des procédures administratives.
2. Améliorer l'accès aux capitaux privés et aux investissements. Pour y parvenir, il faut
 - a. l'approfondissement de l'Union des marchés des capitaux et l'achèvement de l'Union bancaire,
 - b. le développement d'un cadre juridique européen favorable aux entreprises, notamment en réduisant les obstacles fiscaux aux investissements transfrontaliers, et
 - c. la création d'un fonds européen de souveraineté.
3. Plus d'investissements publics et une infrastructure améliorée. Pour y parvenir, il faut
 - a. la réforme des règles fiscales européennes, de manière à ce que les réformes et les investissements publics soient davantage pris en compte que par le passé, et
 - b. une modernisation des infrastructures de transport européennes.
4. Une recherche améliorée et des innovations plus rapides. Pour y parvenir, il faut
 - a. les incitations fiscales des États membres,
 - b. les partenariats public-privé ; et
 - c. un renforcement de la capacité d'innovation, notamment dans les domaines des technologies propres, de la biotechnologie et de la numérisation.
5. Une énergie sûre et abordable. Pour y parvenir, il faut
 - a. l'introduction rapide des énergies renouvelables,
 - b. la numérisation des systèmes énergétiques et
 - c. Stockage d'énergie.

6. Une meilleure économie circulaire. Pour y parvenir, il faut
 - a. des incitations plus fortes au recyclage (15 % de la demande européenne devrait provenir de matières premières critiques recyclées) ; et
 - b. des règles d'écoconception pour les produits durables.
7. Une numérisation plus complète. Pour y parvenir, il faut
 - a. une meilleure cybersécurité et,
 - b. un soutien au développement de technologies numériques clés, telles que l'intelligence artificielle, les jumeaux numériques, le web 4.0 et l'informatique quantique.
8. Une meilleure éducation. Pour y parvenir, il faut
 - a. une meilleure reconnaissance mutuelle des diplômes,
 - b. une augmentation de la participation des femmes, des jeunes et des ressortissants de pays tiers au marché du travail, et
 - c. une promotion de la formation professionnelle initiale et continue ;
9. Un commerce ouvert et une autonomie stratégique ouverte. Pour y parvenir, il faut
 - a. l'approfondissement des relations avec les alliés,
 - b. la mise en place de nouveaux partenariats commerciaux.

De plus, la Commission veut

- soumettre les nouvelles réglementations à un contrôle préalable de leur compétitivité,
- réduire de 25 % les obligations de déclaration des entreprises, et
- rendre la nouvelle réglementation favorable à l'innovation

La Commission reconnaît à juste titre que la compétitivité des entreprises européennes est essentielle pour atteindre les objectifs politiques visés, en particulier la transformation vers une économie verte et numérique. Toutefois, les mesures mentionnées par la Commission manquent d'ambition. Dans une large mesure, elles énumèrent simplement des mesures et des programmes existants qui doivent être soit simplement reconduits, soit seulement légèrement adaptés. Ainsi, il ne faut pas s'attendre à ce que les mesures annoncées dans le domaine de l'énergie conduisent à des prix de l'énergie compétitifs dans l'UE. De même, les mesures mentionnées dans le domaine de l'éducation ne permettront pas de remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans de nombreux États membres. Les quelques nouvelles mesures, comme la réduction annoncée de la bureaucratie en matière d'obligations de rapport, ne sont pas non plus suffisamment ambitieuses. En effet, les entreprises ne croulent pas seulement sous les obligations de rapport, mais aussi sous les obligations de contrôle et de documentation. La loi prévue sur la chaîne d'approvisionnement et le règlement général sur la protection des données en sont des exemples. Ces deux actes juridiques poursuivent des objectifs justes et importants, mais ils compliquent également l'action des entreprises. En effet, les entreprises doivent désormais remplir de nombreuses obligations avant même de pouvoir commencer à produire leurs biens ou services. En

bref, les mesures mentionnées dans la communication ne suffiront pas à garantir la compétitivité des entreprises européennes après 2030.

3 Stratégiquement trop défensif et réglementairement trop limité : Pourquoi la Commission ne va pas assez loin

Il est clair qu'avec les quatre projets européens présentés, la Commission prend des mesures importantes et met la pression sur le rythme. C'est une bonne chose et une nécessité, car des déficits stratégiques et des dépendances unilatérales se sont formés dans de nombreux domaines, qui menacent à moyen terme la compétitivité, la souveraineté et la résilience de l'UE. Les conflits géopolitiques et les processus de transformation industrielle - en particulier la numérisation et la neutralité climatique - exigent au contraire une plus grande capacité d'action propre et une vision stratégique.

Avec les quatre projets de l'UE, la Commission va dans la bonne direction et elle accélère le rythme. Elle poursuit toutefois une approche très parcellaire et partiellement interventionniste qui, dans le même temps, augmente considérablement la charge bureaucratique des entreprises. Le cep plaide pour une approche qui mise sur la capacité d'innovation et la liberté d'entreprendre pour renforcer la compétitivité. La souveraineté géostratégique a toujours été liée à la capacité de développer des technologies de pointe, de produire à l'échelle industrielle et de conquérir des marchés internationaux. La résilience ne peut pas être améliorée en rapatriant les industries et la valeur ajoutée dans l'UE - ce qui a un coût en termes de bien-être et réduit la diversification des risques liés à la chaîne d'approvisionnement - mais avant tout par l'ouverture des marchés et des partenariats stratégiques. La compétitivité, la souveraineté et la résilience doivent être pensées de manière intégrée (voir graphique 2).

Graphique 2 : Une stratégie intégrée



Deux critiques principales peuvent être formulées :

1. Les réponses apportées par la Commission sont stratégiquement défensives : elles mettent fortement l'accent sur les faiblesses de l'UE, mais ne développent pas suffisamment les forces potentielles de l'UE dans la concurrence systémique géopolitique et dans les processus de transformation industrielle. De plus, l'UE est constituée différemment des États-Unis ou de la Chine et doit donc déplacer la concurrence systémique sur un autre terrain de jeu. Une stratégie de l'UE découle des intérêts communs, qui sont hétérogènes pour 27 États membres. Les mesures doivent renforcer la compétitivité, la souveraineté et la résilience de l'UE, sans pour autant fragmenter le marché intérieur, qui existe maintenant depuis 30 ans.
2. Les mesures proposées par la Commission sont fragmentées et bureaucratiques. L'approche réglementaire repose sur des prescriptions détaillées. Un grand potentiel réside dans le renforcement de la responsabilité et de la capacité d'action des entreprises. Une approche réglementaire « émergente » serait plus appropriée. Elle aurait en outre l'avantage d'éviter que la Commission n'intervienne davantage dans les compétences et les procédures d'autorisation nationales, ce qui constitue l'une des sources de conflit possibles avec les projets actuels. Le paradoxe réside dans le projet explicite de réduire le poids de la bureaucratie, alors que les projets font craindre beaucoup plus de bureaucratie.



Dr. Matthias Kullas

Directeur du département Marché intérieur & Concurrence | Économie numérique | Politique économique et fiscale

kullas@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)

Directeur du
département Énergie | Environnement | Climat | Transports

reichert@cep.eu

Prof. Dr Henning Vöpel

Comité directeur et directeur

voepel@cep.eu

Dr. André Wolf

Directeur du département Innovation technologique | Infrastructure | Développement industriel

wolf@cep.eu

Centre de politique européenne FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Fribourg

Schiffbauerdamm 40 Salle 4315 | D-10117 Berlin

Tél. + 49 761 38693-0

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS, et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le Centre de Politique Européenne, à but non lucratif, analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et partisans, dans une orientation fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes réglementaires d'un ordre libéral et d'une économie de marché.