

Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle européenne

Papier de position

Avant-propos

Résumé des propositions de France Industrie

1. Viser une approche opérationnelle des écosystèmes

- S'inspirer de l'expérience française dans le cadre du Conseil National de l'Industrie (CNI) se reposant sur des approches sectorielles et s'engageant sur des feuilles de route sectorielles.
- Aligner les objectifs, rôles et fonctions des alliances, PIIECs, écosystèmes et «entreprises communes» (Horizon Europe) qui travaillent sur le même sujet.
- France Industrie propose de soutenir la Commission en jouant le rôle de catalyseur d'une préfiguration d'écosystèmes, notamment ceux identifiés comme particulièrement impactés par les dépendances industrielles. France Industrie propose de travailler avec ses membres pour préfigurer ces écosystèmes.
- Doter les trajectoires de transition de soutien financier européen.
- Utiliser les travaux des groupes d'experts de ces dix dernières années réunis sur différents aspects de la politique industrielle, pour servir de base aux agendas.
- Compléter le périmètre actuel des écosystèmes.

2. Approfondir la méthodologie de l'analyse des dépendances industrielles

- Proposer des mesures, nouvelles et complémentaires comme des soutiens législatifs, réglementaires mais aussi et surtout financiers.
- Elargir les examens approfondis à tous les secteurs jugés stratégiques et étendre l'analyse générale au-delà des données commerciales, vers des données encore plus proches de la réalité économique et des enjeux politiques liés à ces dépendances.
- Inclure de manière explicite les options de localisation ou relocalisation d'unités de production stratégique en Europe comme réponses aux dépendances.
- Mentionner la surveillance des marchés au sein des dépendances industrielles intérieures.
- Mener une réflexion afin d'établir un mécanisme pour répondre aux dépendances, basé sur le volontariat des parties intéressées (Etats membres, industrie), pouvant s'inspirer du règlement européen sur le filtrage des investissements directs étrangers.

3. Accélérer les Projets Importants d'Intérêt Européen Communs (PIIECs)

- Recourir massivement aux PIIECs, pour faire face aux investissements massifs de relance annoncés par les États-Unis et la Chine (dans des domaines comme la santé, le cloud industriel, la 5G ou l'industrie bas carbone...).
- Construire un mécanisme permettant que les montants notifiés soient immédiatement mis à disposition des entreprises.
- Accompagner les PIIECs du soutien budgétaire de l'UE simplifier leurs procédures.

• Autres éléments

- Inclure le critère de compétitivité industrielle dans les études d'impact.
- France Industrie souhaite jouer un rôle opérationnel au sein du Forum Industriel afin de faire progresser ses propositions.

Introduction

France Industrie salue les annonces de la Commission visant à renforcer la politique industrielle européenne, et salue l'engagement du Commissaire Thierry Breton à faire reconnaître **l'industrie comme moteur de la croissance et de l'autonomie stratégique européenne**.

La mise à jour de la stratégie industrielle européenne comporte une avancée majeure : **l'introduction d'éléments politiques stratégiques**. Elle offre de nombreux outils d'analyse visant à aider les preneurs de décision européens dans leurs choix stratégiques, comme des outils de suivi de l'activité industrielle (rapport annuel sur le marché unique contenant des indicateurs clés de performance), ou une analyse poussée des dépendances industrielles. De plus, nous saluons l'expression de **volontés importantes**, comme la reconnaissance du rôle que doivent jouer des parties prenantes industriels dans la cocréation de la stratégie, ou encore l'annonce de futures alliances industrielles et PIIECs.

Cependant, France Industrie regrette que les analyses fournies ne débouchent le plus souvent que sur **un inventaire de solutions déjà en place ou en cours de lancement**, malgré quelques nouvelles initiatives notables. La possibilité d'en proposer de nouvelles semble particulièrement restreinte dans le format actuel, **empêchant de réels progrès** dans la gouvernance et la concrétisation de l'ambition de la Commission.

Une déclaration d'intentions, aussi ambitieuse soit-elle, et un état des lieux, aussi exhaustif soit-il, **ne constituent pas une stratégie pleinement opérationnelle**. Dans ce contexte, il semble difficile pour la politique industrielle de pouvoir bénéficier de **son propre agenda tant législatif, réglementaire que budgétaire ni d'influence réelle sur les autres politiques européennes**.

Nous avons pourtant besoin d'un outil d'influence permettant de faire converger **la politique climatique avec la politique industrielle**.

En parallèle du plan de relance européen, cette revue de la stratégie industrielle devra fournir des résultats afin d'**adapter l'industrie européenne aux nouveaux enjeux** issus de la crise Covid-19, permettre à ses filières de répondre à **la double transition écologique et numérique, et organiser la réindustrialisation** pour renforcer la position de l'Europe dans la concurrence mondiale.

Afin d'y parvenir, **France Industrie soutient 3 axes prioritaires** qu'elle souhaite voir renforcés :

- 1. Viser une approche opérationnelle en écosystèmes.**
- 2. Approfondir la méthodologie de l'analyse des dépendances industrielles.**
- 3. Accélérer les Projets Importants d'Intérêt Européen Communs (PIIECs).**

I. Viser une approche opérationnelle en écosystèmes

France Industrie salue la mise en place d'un **instrument d'urgence sur le marché unique** (2022), tirant les leçons de la gestion de crise. Il aura pour objectif de garantir la disponibilité et la libre circulation de produits stratégiques en cas d'éventuelles futures crises. La **première publication du rapport annuel sur le marché unique reposant sur les 14 écosystèmes industriels** confirme que ces derniers sont des outils d'analyse particulièrement utiles et efficaces pour établir un état des lieux de l'économie industrielle européenne.

L'inclusion d'**indicateurs clés de performance** garantira une prise en compte encore plus affinée de la situation économique. L'industrie française est favorable à la mise en place de **trajectoires de transition verte et numérique** pour les écosystèmes les plus impactés qui impliqueraient les industries dans leur création, sur le modèle que nous appliquons déjà dans le cadre français.

France Industrie regrette néanmoins les **précautions** prises par la Commission européenne pour enfin donner vie aux écosystèmes, en y associant les parties prenantes. **Cela affaiblit la gouvernance** et donc la concrétisation des ambitions industrielles.

Propositions

Les écosystèmes doivent devenir des **outils pleinement opérationnels** d'ici la fin du mandat de l'actuelle Commission européenne **associant les parties prenantes privées**.

France Industrie propose que la Commission s'inspire de l'expérience française dans le cadre du **Conseil national de l'industrie** (CNI) et repose sur des approches sectorielles. Les filières industrielles françaises s'engagent auprès de l'Etat sur des feuilles de route sectorielles portant des projets collectifs structurants. A l'échelle de l'UE, la reproduction de ce dispositif permettrait **d'accroître la lisibilité et l'efficacité de la politique européenne industrielle** en créant des synergies et des articulations claires entre ses différents instruments, y compris les alliances industrielles et les PIIECs fonctionnant pour l'instant de manière non-coordonnée.

France Industrie préconise que cette lisibilité passe par un **alignement des objectifs, rôles et fonctions** des alliances, PIIECs, écosystèmes et « entreprises communes » (Horizon Europe) qui travaillent sur le même sujet.

Pour avancer rapidement, France Industrie propose de soutenir la Commission en jouant le rôle de catalyseur **d'une préfiguration** d'écosystèmes, notamment ceux identifiés comme particulièrement impactés par les dépendances industrielles, car il y a urgence. Concrètement, **les écosystèmes « industries énérgo-intensives » et « santé »** pourraient se voir structurés (comme des groupes d'experts, ou alors des sous-groupes du « Forum Industriel ») autour des fédérations sectorielles européennes et une sélection de fédérations nationales, d'entreprises et d'autres acteurs. L'agenda de ces écosystèmes est déjà défini par la communication de la Commission : discuter des solutions à apporter aux dépendances industrielles et établir des trajectoires de transition. Dans un premier temps, France Industrie propose de travailler avec ses membres pour préfigurer ces écosystèmes.

Les **trajectoires de transition écologique et numérique** pour certains écosystèmes prioritaires devraient être dotées d'un soutien financier européen, en écho au projet français de second plan de relance.

Les travaux des **groupes d'experts de ces dix dernières années**, réunis sur différents aspects de la politique industrielle, pourraient servir de base aux agendas des écosystèmes. Certaines de leurs recommandations n'ont jamais été suivies d'effets.

Enfin, les écosystèmes actuels ne couvrent pas l'entièreté des activités et réalités industrielles. Certains secteurs sont absents ou alors présents partiellement dans plusieurs écosystèmes, d'autres écosystèmes mériteraient d'être plus précis, voire divisés, pour mieux refléter la réalité de leurs activités. France Industrie appelle à **compléter le périmètre actuel des écosystèmes**.

II. Approfondir la méthodologie de l'analyse des dépendances industrielles

France Industrie accueille favorablement tous les outils permettant de **renforcer l'autonomie stratégique européenne**. L'**analyse des dépendances stratégiques** en fait partie car elle offre pour la première fois une vision stratégique des vulnérabilités et mène un **examen approfondi pour six secteurs** (les matières premières, les batteries, les principes actifs, l'hydrogène, les semi-conducteurs, ainsi que le cloud). Sa **mise à jour annuelle** annoncée sera l'occasion de faire un état des lieux régulier.

France Industrie salue les efforts de la Commission visant à développer de **nouvelles alliances industrielles**, tant celles dont le calendrier est précisé (l'une sur la microélectronique et les semi-conducteurs, et l'autre sur les données industrielles, l'edge et le cloud) que celles qui sont envisagées (lanceurs spatiaux et aviation « zéro émission »). La publication d'une **proposition législative sur les effets de distorsion potentiels des subventions étrangères sur le marché unique** devrait également permettre à l'Union européenne de renforcer ses outils en faveur d'un « **fair level playing field** ».

France Industrie regrette cependant que le chapitre 4 du document soit un **inventaire rappelant la plupart du temps des outils déjà en place** et déplore la **timidité** affichée par la Commission pour proposer toute nouvelle initiative législative, réglementaire ou budgétaire dans le cadre de cette analyse.

Propositions

France Industrie est d'avis que des **mesures, nouvelles et complémentaires**, devraient être proposées comme des **soutiens législatifs, réglementaires mais aussi et surtout financiers**. Contrairement à la plupart des conclusions proposées, nous ne pouvons pas nous contenter de l'acquis. En particulier, il serait intéressant que la stratégie industrielle introduise un volet « investissements » pour répondre aux besoins de recherche et d'innovation industriels.

Pour ce faire, France Industrie préconise que les examens approfondis soient élargis à tous les secteurs jugés stratégiques et que l'analyse générale soit étendue au-delà des données commerciales, vers des **données encore plus proches de la réalité économique et des enjeux politiques liés à ces dépendances**, comme les remontées de terrain ou la prise en compte des stratégies politiques d'Etats-tiers (« *America First* », « *Made in China 2025* »). La stratégie industrielle européenne doit prendre en compte notamment l'impact pour nos industries françaises et européennes des mesures extraterritoriales des Etats tiers en particulier en matière de contrôle des exportations (ex. obligation de licence export).

Les options de localisation ou relocalisation d'unités de production stratégique en Europe devraient être incluses de manière explicite comme réponses aux dépendances, en complément de la diversification des sources d'approvisionnement et la constitution de stocks stratégiques.

Au sein des dépendances industrielles intérieures, la **surveillance des marchés** doit être mentionnée. Il y a une réelle interdépendance sur le contrôle des produits importés. De manière générale, les produits étrangers sont beaucoup plus faiblement contrôlés que les produits français et européens. Cela a des conséquences sévères sur la concurrence et la compétitivité industrielle.

Enfin, France Industrie suggère qu'une réflexion soit menée afin d'établir un **mécanisme pour répondre aux dépendances**, basé sur le volontariat des parties intéressées (Etats membres, industrie). Il pourrait s'inspirer du règlement européen sur le filtrage des investissements directs étrangers (annexe 1).

III. Accélérer les Projets Importants d'Intérêt Européen Communs (PIIECs)

France Industrie possède une longue expérience et une **forte expertise** sur les PIIECs. La fédération a d'ailleurs été un membre particulièrement actif du Forum Stratégique européen sur les PIIECs.

Aussi, l'industrie française salue la **reconnaissance par la Commission de la nécessité des PIIECs** dans des domaines où le marché seul ne peut apporter d'innovation de rupture, comme cela a été le cas dans les domaines des batteries et de la microélectronique.

France Industrie note la mention du soutien d'Etats membres en faveur de PIIECs supplémentaires portant sur le cloud de nouvelle génération, l'hydrogène, la décarbonation de l'industrie, les produits pharmaceutiques et un deuxième PIIEC sur les semi-conducteurs de pointe. **Nous regrettons néanmoins qu'aucune annonce de nouveaux PIIECs n'ait été faite.**

Propositions

Face aux investissements massifs de relance annoncés par les États-Unis et la Chine, la Commission et les Etats membres doivent **recourir massivement aux PIIECs** (dans des domaines comme la santé, le cloud industriel, la 5G ou l'industrie bas carbone...).

France Industrie souligne que des entreprises bénéficiaires font état de retard dans le versement des montants notifiés par les Etats, alors que le PIIEC a été accordé par la Commission européenne. Aux yeux de l'UE, les PIIECs ne constituent qu'une dérogation au droit de la concurrence. Il est suggéré de **construire un mécanisme permettant que les montants notifiés soient immédiatement mis à disposition des entreprises.**

Dans la phase opérationnelle, les PIIECs devraient être accompagnés du **soutien budgétaire de l'UE** et les **procédures simplifiées**, notamment à travers la révision en cours de la communication sur les PIIECs (annexe 2).

Conclusion

Pour réussir, **l'industrie aura besoin de plus d'Europe, mais l'Europe aura aussi besoin de plus d'industrie.**

Prenons un exemple : la décarbonation. L'industrie souhaite rendre le « Pacte Vert » le plus concret possible. Nous sommes prêts à continuer à relever le défi, comme l'illustre la situation française : notre pays a l'un des PIB les plus décarbonés au monde grâce à un mix électrique bas carbone. **L'industrie manufacturière a fortement réduit ses émissions nationales de gaz à effet de serre** : baisse de 48% entre 1990 et 2019 en France, l'une des meilleures performances de l'UE.

L'industrie, c'est encore 18 % du problème (émissions) mais surtout **100 % des solutions pour le climat** : énergies nucléaire et énergies renouvelables (électricité et gaz), hydrogène, capture, séquestration et usage du carbone, réseaux intelligents, écoconception des produits, recyclage, nouveaux matériaux d'isolation, véhicules électriques, etc.

Aussi, France Industrie appelle la Commission européenne à renforcer sa prise en compte des parties prenantes industrielles, seules à même de donner corps aux solutions de décarbonation. C'est pour cette raison que nous proposons d'**inclure le critère de compétitivité industrielle dans les études d'impact.**

La **réponse sera collective**, et l'industrie française est prête à relever le défi aux côtés des autorités françaises et européennes. France Industrie souhaite jouer un **rôle opérationnel au sein du Forum Industriel** afin de faire progresser ses propositions.

Annexe 1

Note de concept

Un mécanisme pour répondre aux dépendances industrielles européennes

I/ Vision

Un **mécanisme de réponse aux dépendances des chaînes de valeurs stratégiques européennes** permettrait de mobiliser efficacement les moyens visant à réaliser l'ambition industrielle européenne. Il pourrait s'inspirer du **mécanisme de coordination entre la Commission et les Etats membres mise en place par le règlement portant filtrage des investissements directs étrangers (IDE)**.

Ce mécanisme s'inscrirait en effet dans une **temporalité** : il prendrait comme appui la révision de la politique industrielle européenne (5 mai) qui fait état d'une **liste des dépendances industrielles**, et alimenterait les débats sur la **déclinaison de l'autonomie stratégique**. Il s'agit en effet d'un moment opportun pour pousser des idées concrètes en faveur de l'autonomie stratégique, car la notion n'est plus débattue sur sa définition mais sur ses déclinaisons. La communication sur la mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle laisse le champ libre aux possibilités de coordination.

II/ Exposé des motifs

Le 5 mai, la Commission européenne a proposé une **révision de sa nouvelle stratégie industrielle**. Dans cette révision, elle publie un document de travail **sur les dépendances industrielles issues de la crise du COVID, ou qui ont été rendues visibles par cette crise**. Or, cette analyse est **capitale pour mieux cerner les problématiques et affiner les réponses que les autorités publiques, avec le secteur privé, pourront apporter**.

Si elle demeure une simple communication à sens unique de la Commission, elle ne sera pas suivie d'effets. Ce mécanisme permettra de mettre en lumière des symptômes (ruptures de chaîne d'approvisionnement) comme les faiblesses industrielles européennes dans des **domaines-clés : l'hydrogène, le cloud, l'intelligence artificielle, la santé, l'électronique**. **L'industrie française a un intérêt majeur pour cette liste et les actions qui en découleraient**.

S'inspirer du mécanisme de coordination entre la Commission et les Etats membres mis en place par le règlement portant filtrage des investissements directs étrangers (IDE) permet de proposer une **méthode réaliste, acceptable et acceptée par les Etats membres**. Il s'agit d'un instrument **souple et incitatif** créant une **première solidarité européenne de fait** en matière de défense des intérêts économiques et industriels stratégiques. Il aura une vocation « politique industrielle » mais devra s'articuler le plus largement possible avec les **instruments de commerce international** (ex : anti-coercition).

III/ Mécanisme proposé

Base de départ : mécanisme mis en place dans le règlement filtrage des IDE. On légitimera cette approche par la référence à la notion de facteurs prioritaires en matière « **d'approvisionnement** » (article 4 du même règlement), mais en déclinant ce système pour l'adapter à la stratégie industrielle et à ses objectifs.

Organisation : un **espace de dialogue** doit se créer en complément du Forum Industriel afin de permettre à toutes les parties prenantes **volontaires** de se parler (Etats, Commission, Parlement européen, industrie, ONG,...). Les **écosystèmes** devront être la grille de lecture, quitte à créer un groupe par écosystème, car il s'agit du **seul périmètre pertinent** pour mesurer les dépendances de manière continue et y apporter des réponses politiques coordonnées au niveau UE/national.

Outils : il faudra que la **liste des dépendances** (communication du 5 mai) serve de base de travail, qu'elle soit discutée, amendée et complétée par des propositions. De plus, une liste de **domaines/facteurs prioritaires** ainsi que de **programmes-clés de l'UE** qui peuvent être impactés par ces dépendances devra aussi être dressée.

Fonctionnement : il faudra mettre en place un système de **remontée d'information et d'application des propositions décidées où le volontariat primerait, mais qui soit fortement incitatif**, à savoir que l'échange d'information est **obligatoire** si la demande est :

- faite par un Etat membre qui a identifié une dépendance sur un sujet clé pour lui dans un autre Etat membre,
- en lien avec un financement important d'un projet d'un programme-clé de l'Union européenne.

IV/ Premiers axes de travail identifiés

Il est clair que la liste des dépendances ne doit pas s'arrêter aux **seules statistiques**, mais doit inclure **une méthodologie plus proche de la réalité économique et politique** : retours du terrain sur les dépendances, études plus globales, stratégies politiques d'Etats-tiers (« America First», « Made in China 2025 »).

Un webinaire pourrait être l'occasion de faire discuter des **tendances qui s'opposent** au Conseil des Ministres et à la Commission : les partisans (1) de la diversification des sources d'approvisionnement, (2) du stockage massif de produits stratégiques ou (3) de la localisation de lignes de production stratégiques.

Annexe 2

Principaux points de la contribution de France Industrie à la consultation sur la communication relative à la révision des PIIECs

Avril 2021

Sur les critères d'admissibilité :

- FI estime que le changement de trois à quatre EM minimum pourrait disqualifier indûment des projets qui pourraient servir l'intérêt européen.
- L'analyse sur les retombées positives (spillover effect) ainsi que l'analyse du scénario contrefactuel (qui doit prouver que le projet ne peut être réalisé sans soutien public) doivent être simplifiées car trop complexe, chronophage et pas toujours pertinent.
- Dans la proposition, il est indiqué que le projet doit comporter un cofinancement « significatif » par le bénéficiaire : au-delà du caractère vague de la notion de « significatif », FI prône de garder une flexibilité de l'allocation des fonds publics/privés.
- La proposition indique que le projet doit respecter le principe de « do no significant harm », ce qui soulève des questions, notamment d'ordre juridique, et FI appelle donc à la prudence.
- Le projet de communication prévoit que les PIIEC prenant en compte le règlement sur la taxonomie seront favorisés, FI considère que cette approche pourrait arriver un peu tôt.

Sur les critères de compatibilité :

- FI considère qu'introduire un mécanisme de récupération lorsqu'un projet est plus rentable que ce qui était anticipé, et limiter la possibilité de cumuler des aides PIIECs avec d'autres financements européens pénalisera les projets qui auraient pu être plus performants que les analyses initiales car la rentabilité est difficile à quantifier.

Sur les coûts éligibles :

- Ces derniers doivent être étendus, en particulier sur le CAPEX et l'OPEX, en ne se limitant pas au financement de la RDI.