

Nombre de
copies doubles

4

Ministère de l'industrie et de l'énergie
Direction générale des entreprises
Le/la chargé(e) de mission

Paris, le 25 mars 2025

Note opérationnelle à l'attention
du Directeur général des
entreprises

Objet : Réunion avec le MEDEF - impact du
rapport Draghi sur la politique industrielle,
dans le contexte de la transition
écologique.

La perte économique sèche inhérente au
changement climatique est estimée à 1% à
3% du PIB mondial d'ici 2050. D'autres
études fondées sur l'hypothèse d'un réchauffement
de +2,2°C aboutissent à une réduction du PIB
mondial de 20%. Alors que 18% des
émissions de gaz à effet de serre (GES)
françaises sont générées par le secteur industriel,
la conduite d'une politique industrielle
s'inscrivant dans une démarche de

transition écologique apparaît économiquement fondamentale.

Or la politique industrielle française, qui peut être définie comme l'ensemble des politiques publiques ciblées visant à modifier les avantages comparatifs de son économie en soutenant des entreprises ou secteurs spécifiques, poursuit une multiplicité d'objectifs. À l'objectif de transition écologique mentionné supra s'ajoutent des objectifs politiques de plein emploi, de compétitivité, et plus récemment de souveraineté. Ces objectifs, loin d'être exclusifs, peuvent être adressés de manière globale et complémentaire.

Ainsi, en vue de votre intervention auprès du MEDEF, cette note :

(I) rappelle les fondements de la politique industrielle française dans le cadre de sa planification écologique, puis analyse les déficiences structurelles mises en avant à l'échelle européenne par le rapport Draghi ; et (II) propose des ajustements, à partir du niveau national et européen, visant à adresser ces déficiences économiques structurelles.

Cette note est accompagnée, en annexe, d'éléments de langage reprenant les points clés pouvant être abordés lors de votre intervention.

* * *

I La France conduit une politique industrielle volontariste dans le cadre de sa stratégie de décarbonation, mais se heurte aux défaillances structurelles affectant les économies européennes.

A) Dans le cadre de sa stratégie de décarbonation, la France mène une politique industrielle volontariste bien que non dénuée de limites.

i) Les émissions de GES du secteur industriel français sont particulièrement concentrées :
→ trois secteurs (métallurgie, chimie, matériaux de construction) concentrent 85 % des émissions.

→ les émissions polluantes sont également concentrées géographiquement, dans les régions industrielles historiques, mais également sur un faible nombre de sites : 50 sites industriels concentrent 55 % des émissions du secteur.

ii) Face à cette concentration, la DGE a coordonné une politique publique de soutien à la décarbonation des 50 sites industriels les plus polluants. Cette politique, qui s'est inscrite dans le cadre du plan de relance France 2030, a permis de mobiliser 5,6 Mds€ de subventions. Il s'appuie sur une démarche de contractualisation entre l'État et les industriels.

iii) Dans le cadre de sa politique globale de soutien à l'industrie, l'État déploie par ailleurs un ensemble de mesures dont

l'efficacité est contestée tant du point de vue économique que financier.

→ selon le Cour des Comptes, l'État a engagé sur la période 2020-2022 environ 27 Md€ de dépenses publiques en faveur de l'industrie, essentiellement via des dépenses fiscales et sociales.

→ l'efficacité de ces dépenses est contestée : le crédit d'impôt recherche (CIR) est ainsi régulièrement critiqué pour son manque de ciblage et son absence de plafonnement profitant davantage aux grands groupes. Dans une étude récente, l'OFCE a ainsi estimé à 12 700 € mensuels le coût pour les finances publiques de chaque emploi créé grâce au CIR.

→ le Cour des Comptes a également souligné le manque de suivi et d'évaluation de la pertinence s'ajoutant de la politique de prises de participations industrielles de l'État.

iv) Compte tenu des limites économiques inhérentes aux politiques industrielles verticales, la France a tout intérêt à poursuivre sa stratégie industrielle horizontale de décarbonation des processus de production.

→ les politiques industrielles verticales génèrent un risque inflationniste, mais également un risque de mauvaise allocation des ressources du fait de biais technologiques (Tiselle).

→ les politiques verticales génèrent moins de risque de sous-optimum lié à un désajustement entre l'offre et la demande conduisant à un excès de capacité. En agissant sur la décarbonation de facteurs de

Nombre de
copies doubles

4

production existants, elles ne procurent pas d'avantage comparatif supplémentaire à court terme ce qui réduit, toutes choses égales par ailleurs, la distorsion de concurrence.

→ afin d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES du secteur (45 MtCO_2 en 2030 vs. 65 MtCO_2 en 2023), la stratégie nationale bas carbone prévoit ainsi les leviers suivants : électrification des procédés industriels, gain d'efficacité énergétique, etc. À titre d'exemple, l'État subventionne (via le régime de PiEC) un projet d'électrification du processus de production d'Arcelor Mittal à Dunkerque.

v) La désindustrialisation du tissu productif français explique une large partie de la baisse des émissions observées sur la période 1990 ($140 \text{ MtCO}_2/\text{an}$) à 2023 ($65 \text{ MtCO}_2/\text{an}$). La politique industrielle française poursuit donc un double objectif de poursuite de la baisse des émissions en parallèle d'une volonté de réindustrialisation portée par le gouvernement. Le déploiement d'une politique

industrielle efficace et incitative doit ainsi permettre de réduire le risque d'effet d'éviction qui opposerait investissements profitables à court-terme et investissements de décarbonation dont les bénéfices sociaux ne sont visibles qu'à long-terme.

B) Le rapport Deghi met en évidence les déficiences économiques structurelles qui font obstacle à la conduite de politiques industrielles de décarbonation efficaces dans les économies européennes.

i) L'investissement est insuffisant
→ en termes économiques, cette insuffisance de l'investissement européen dans les facteurs de production résulte d'une sous-estimation :

↳ des externalités négatives inhérentes à l'inaction climatique.

↳ des externalités positives naissantes issues de l'investissement public, notamment dans l'innovation.

→ cette insuffisance d'investissement est liée à → la faiblesse du budget de l'UE

→ sa trop faible allocation à des investissements favorables à la croissance potentielle (60% du CFP 2021-2027 est affecté à la PAC et aux fonds de cohésion).

→ à la complexité d'accès aux fonds de l'UE, selon l'avis DABHI.

ii) La productivité européenne connaît un ralentissement, notamment du fait :

↳ d'une faible dynamique démographique

(-2 millions de travailleurs/an d'ici 2040)

Cs d'un manque d'innovation : seules quatre entreprises européennes figurent parmi les 50 leaders mondiaux de la technologie.

En l'absence d'investissement suffisant dans les facteurs de croissance endogène (innovation, capital humain, infrastructures), la productivité et la croissance potentielle européenne sont menacées.

Pas ailleurs :

iii) le coût de l'énergie est trop élevé en Europe, ce qui constitue un obstacle à la compétitivité de son secteur industriel

Cs l'électricité européenne est 2 à 3 fois plus chère qu'aux USA. Le fonctionnement du marché de l'électricité, qui repose sur le coût marginal de la dernière unité de production d'électricité appelée, génère une trop forte volatilité et une dépendance aux prix du gaz (pas ailleurs 5x plus cher qu'aux USA).

Cs le rapport Draghi met également en avant les processus d'autorisation trop longs et incertains, ainsi que la fiscalité trop élevée de l'énergie.

iv) la gouvernance économique de l'UE est également un obstacle structurel au développement d'une politique industrielle d'écologie efficace :

Cs la politique industrielle n'est qu'une compétence d'appui de l'UE (article 173 TFUE).
Cs l'UE demeure fragmentée : l'assouplissement du régime d'aides d'État post-cises a

entraîné une fragmentation des régimes de subvention publiques, générant des distorsions de concurrence à l'échelle de l'UE. La disparité des régimes fiscaux, dont l'harmonisation est rendue difficile par le besoin de vote à l'unanimité au sein du Conseil de l'UE, génère aussi de la concurrence entre Etats membres.

Ce manque de stabilité politique, notamment sur les questions de réglementation environnementale, a des effets négatifs sur l'investissement (ex: débats autour de l'interdiction des moteurs thermiques en 2035).

v) La situation des finances publiques des Etats membres, dont un certain nombre dont la France font l'objet d'une procédure pour déficit excessif (art. 126 TFUE) est également un obstacle à l'investissement.

vi) Enfin, plusieurs défaillances de marché impactant négativement le potentiel de la politique industrielle de décarbonation de l'UE demeurent :

→ du fait de fortes asymétries de spécialisation, l'UE demeure très dépendante de pays tiers, notamment la Chine (biens indispensables à la transition, métaux critiques...). La pratique d'aides d'Etat par ces tiers fausse par ailleurs la concurrence.

→ la tarification actuelle du CO₂, dans le cadre du SEPE et du NACF, est trop faible et ne permet pas de donner un signal prix satisfaisant au CO₂ (70€/t contre un coût marginal social de 250€/t selon la Commission Quinet).

II Plusieurs propositions d'ajustement pourraient être portées au niveau national mais également européen pour adresser les déficiences économiques structurelles obérant la portée de la politique industrielle de décarbonation française.

A) Le succès de la politique industrielle de décarbonation dépend de la capacité à mobiliser des capitaux pour augmenter l'investissement

Recommandation n° 1 : Relancer l'idée de l'émission d'un actif commun à l'échelle de l'UE, sur le modèle du plan de relance Next Generation EU.

Acteurs : Proposition à relancer au Conseil de l'UE, en lien avec le SGAE, pour prise en charge par la Commission (+ DGT).

Risques : Dispersion des objectifs ; capacité des États à effectivement déployer les capitaux obtenus (cf. NGEU) de manière efficace.

Faisabilité politique : Incertaine compte tenu de l'opposition de certains États membres, d'autant que l'UE n'a toujours pas

identifié de ressources propres à affecter aux échéances de prêt de NGEU (15 trds/an).

Recommandation n° 2 : Mettre en place une réelle Union européenne de l'épargne et de l'investissement.

Acteurs : DGT, SGAE, Conseil, Commission.

Risques : Faiblesse de l'appétit au risque des épargnants européens au regard des rendements espérés de l'investissement dans la décarbonation de l'industrie.

Faisabilité politique : Cette mesure faisant l'objet de blocages politiques de longue date, il pourrait être pertinent d'envisager son déploiement via une coopération renforcée.

Recommandation n° 3 : Affecter une partie des fonds du Linet A (fonds d'épargne) à l'investissement de long terme dans la décarbonation de l'industrie. La transformation bancaire opérée par la Caisse des dépôts permet de financer à très long terme des projets dont la rentabilité est incertaine, avec la garantie de l'État.

Acteurs : DGT (Banqfin), CDC / Banque des Territoires

Risques : Camouflisation avec le financement du logement social ; insuffisance des montants collectés.

Faisabilité politique : Importante.

B) La stratégie de politique industrielle doit par ailleurs garantir l'efficacité des investissements réalisés.

Recommandation n° 4 : S'assurer que les investissements publics consentis permettent de générer des externalités positives et des gains de productivité des facteurs de production en :

→ ayant recours à des appels à projets pour l'octroi d'aides publiques afin de mettre les projets en concurrence et limiter le biais technologique de l'État. (4.1).

→ mesurant le coût d'abattement de CO₂ pour les finances publiques (4.2).

Acteurs : DGE, DGT, France Stratégie, universitaires.

Risques : Faibles

Faisabilité : Importante (expérience de France 2030).

C) Pour préserver le secteur industriel dans sa trajectoire de décarbonation, il convient également de tendre vers une concurrence équitable.

Recommandation n° 5 : Rapprocher le coût financier du CO₂, dans le cadre du SEPE et du NACF, de son coût social.

Acteurs : DGT, MET, Conseil et Commission.

Risques : Faibles.

Faisabilité : Acceptable à condition que les conditions applicables au sein de l'UE et aux frontières de l'UE soient cohérentes.

La mise en place d'une tarification pigouvienne du CO₂ à l'échelle des consommateurs est en revanche bien plus sensible politiquement car régressive.

Annexe : Éléments clés à mobiliser lors de l'intervention auprès du FIEDEF.

- la décarbonation de l'industrie est nécessaire
 - compte tenu du poids de l'industrie dans les émissions de GES
 - compte tenu du coût économique de l'inaction.
 - pour respecter les engagements de la France (SNBC, Fit-for-55...)
- la France conduit d'ores et déjà une politique industrielle de décarbonation volontariste :
 - identification des sites les plus polluants
 - aide publique, via des démarches partenariales État/Industrie, à la décarbonation des processus de production (notamment via PIIEC)
- le rapport Draghi a néanmoins pointé des défaillances structurelles qui réduisent la capacité des pays de l'UE à conduire une politique industrielle efficace
 - insuffisance de l'investissement dans les facteurs de production et de croissance.
 - baisse de la productivité
 - coût de l'énergie trop élevé vs. USA.
 - gouvernance fragmentée de l'UE
 - défaillances de marché et distorsions de concurrence.
- plusieurs pistes d'ajustements peuvent dès lors être portées par la France, tant au niveau national qu'européen, pour répondre à ces défaillances
 - mobilisation de capitaux privés en vue de stimuler l'investissement (nouvel emprunt commun à l'échelle de l'UE,

Nombre de
copies doubles

4

union de l'épargne et de l'investissement,
mobilisation de l'épargne française).

→ garantir que l'investissement
public est alloué de manière efficace
économiquement dans l'objectif de décarbonation.

→ favoriser les conditions d'une
concurrence équitable, notamment vis-à-vis
des industriels extra-communautaires,
en fixant un juste prix-signal du CO2.





