

« Clean Industrial Deal » et la recomposition des rapports entre États et entreprises dans l'Union européenne. Énergie, investissement et marché intérieur dans un monde en évolution

Florin ZEGHERU¹*, Ionuț PAȘPARUGA²

¹ Université « Valahia » de Târgoviște, Roumanie, florinz.2015@gmail.com

² Université « Valahia » de Târgoviște, Roumanie, ionut.pasparuga@gmail.com

* auteur correspondant

Résumé : Comprendre les rapports entre États et entreprises dans l'Union européenne suppose aujourd'hui de partir d'un constat simple : la compétitivité industrielle ne dépend plus seulement des prix relatifs, de l'ouverture commerciale ou du niveau d'innovation, mais aussi de la capacité des pouvoirs publics à garantir des conditions de production stables dans un environnement devenu plus instable. Dans cette perspective, le « Clean Industrial Deal » constitue un observatoire particulièrement utile. Il relie énergie, investissement, marché intérieur, compétences, aides d'État et commande publique dans une même séquence de politique économique. L'article examine si cette séquence peut fonder un nouveau compromis entre États et entreprises dans l'UE. L'analyse repose sur une lecture croisée des documents officiels publiés en 2025-2026, des indicateurs de compétitivité européens, des enquêtes d'entreprises et de travaux récents sur la politique industrielle européenne. La thèse défendue est la suivante : le « Clean Industrial Deal » ne réussira que s'il devient un pacte productif cohérent, et non une simple addition d'instruments. Trois conditions ressortent. L'UE doit réduire de manière crédible le coût industriel de l'électricité, mieux transformer l'épargne européenne en investissement productif de long terme, et traiter le marché intérieur comme une infrastructure économique inachevée mais décisive. À défaut, les politiques actuelles risquent d'accroître les écarts entre grands et petits États membres, et entre territoires centraux et périphériques. L'article montre enfin que la relation entre États et entreprises se transforme moins par un retour pur et simple de l'intervention publique que par un déplacement des fonctions publiques vers la production de biens publics productifs : énergie abordable, financement patient, règles plus lisibles, compétences et débouchés solvables.

Mots-clés : politique industrielle ; Union européenne ; compétitivité ; énergie ; investissement ; marché intérieur ; aides d'État ; décarbonation.

Abstract: Understanding how the relationship between states and firms is changing in today's European Union requires focusing on the conditions that make productive investment possible. In the current European context, competitiveness no longer depends only on market openness, innovation and price signals. It also depends on whether public authorities can secure affordable energy, patient finance, workable rules, and a sufficiently integrated home market. From that perspective, the "Clean Industrial Deal" is a useful analytical lens because it connects energy, industrial decarbonisation, investment, skills, state aid and public procurement within a single policy sequence. This paper examines whether that sequence can support a renewed compact between states and firms in the EU. The analysis combines official policy documents published in 2025-2026, recent competitiveness indicators, firm-level survey evidence and recent research on European industrial policy. Its main argument is that the "Clean Industrial Deal" will deliver only if it becomes a coherent productive pact rather than a layered collection of instruments. Three conditions are central: a credible reduction in industrial

electricity costs, a stronger European capacity to channel savings into long-term productive investment, and a more effective single market able to give firms continental scale. Without these three pillars, current policies are likely to deepen asymmetries between large and small member states, between large firms and SMEs, and between core and peripheral industrial regions. Finally, the article highlights that the relationship between states and businesses is being transformed less by a straightforward return to public intervention than by a shift in public functions toward the provision of productive public goods: affordable energy, patient capital, clearer rules, skills, and solvent markets.

Keywords: industrial policy; European Union; competitiveness; energy; investment; single market; decarbonization; state aid.

Classification JEL : F15 ; L52 ; O25 ; Q48 ; E22 ; H77.

1. Introduction

Depuis la pandémie, le choc énergétique, la guerre en Ukraine, le durcissement de la concurrence mondiale et la montée des dépendances critiques, la compétitivité européenne ne peut plus être pensée seulement comme le résultat d'un bon fonctionnement des marchés. Elle dépend aussi de la capacité des institutions publiques à sécuriser les conditions matérielles de la production et de l'investissement. Le « Clean Industrial Deal » offre un angle d'analyse particulièrement pertinent parce qu'il relie directement ces dimensions. Il ne traite pas seulement de transition climatique. Il met en relation le prix de l'énergie, le financement des investissements, l'intégration du marché intérieur, les compétences, les aides d'État, la commande publique et la position internationale des entreprises européennes. Il permet ainsi de travailler sur un objet clairement européen, actuel, et directement lié aux difficultés économiques du moment.

A présent, les fonctions classiques de l'État - stabilisation, allocation, redistribution - se déploient désormais dans un monde marqué par des chocs sanitaires, géopolitiques, climatiques et technologiques. Dans le cas européen, ce déplacement est particulièrement visible : l'État n'est plus seulement attendu comme correcteur des défaillances de marché, mais comme garant de biens publics productifs sans lesquels les entreprises n'investissent pas ou investissent ailleurs.

L'article défend une idée précise. Le « Clean Industrial Deal » peut devenir le support d'un nouveau compromis entre États et entreprises dans l'Union européenne, mais seulement si l'UE traite de manière cohérente trois dimensions encore trop souvent séparées : l'accès à une énergie compétitive, l'organisation d'un financement de long terme, et l'achèvement pratique du marché intérieur. Si l'un de ces piliers manque, la stratégie restera partielle, l'investissement restera prudent et les gains de la transition se concentreront sur un petit nombre d'acteurs déjà bien dotés.

Le raisonnement est développé en plusieurs étapes. L'article commence par préciser le cadre d'analyse et la méthode. Il présente ensuite le diagnostic économique européen à partir des indicateurs les plus récents. Il examine la séquence de politiques publiques lancée en 2025-2026, puis discute ce qu'elle change dans la relation entre États et entreprises. Il identifie enfin les limites du compromis en cours et formule plusieurs recommandations à destination des institutions européennes, des États membres et des entreprises.

2. Cadre d'analyse et démarche de recherche

2.1. Les rapports entre États et entreprises dans le cadre européen

L'analyse repose sur une idée simple : dans l'Union européenne, les rapports entre États et entreprises ne se réduisent ni à l'opposition entre intervention publique et marché, ni à une relation bilatérale entre un gouvernement national et des firmes nationales. Ils sont structurés par un espace institutionnel à plusieurs niveaux où interviennent la Commission, les États membres, les régulateurs,

les instruments financiers européens et les règles du marché intérieur. Cette architecture explique pourquoi la politique industrielle européenne prend rarement la forme d'un plan unifié. Elle avance plutôt par séquences, par cadres de financement, par règles de concurrence, par priorités d'investissement et par coordination.

Dans ce cadre, l'entreprise n'est plus seulement l'objet d'une régulation. Elle devient un acteur de l'exécution. Elle doit arbitrer entre production locale et externalisation, entre investissement de capacité et investissement de remplacement, entre financement bancaire et financement de marché, entre décarbonation progressive et transformation plus rapide. Une politique publique européenne n'a d'effet que si ces arbitrages deviennent économiquement plausibles. La question centrale n'est donc pas seulement de savoir si l'État intervient davantage, mais si cette intervention modifie réellement le calcul des entreprises.

La grille issue de Musgrave demeure utile, à condition de l'actualiser. Stabiliser signifie aujourd'hui contenir l'instabilité macroéconomique mais aussi limiter les ruptures d'approvisionnement et les chocs de coûts. Allouer signifie non seulement corriger des défaillances de marché, mais aussi orienter des investissements vers des infrastructures productives. Redistribuer signifie amortir les coûts de la transition et éviter qu'elle n'accroisse les écarts entre entreprises, territoires et États membres. Le cas européen ajoute une difficulté supplémentaire : ces fonctions doivent être exercées dans une union où la capacité budgétaire, administrative et politique reste inégalement répartie.

2.2. Ce que montrent les travaux récents

Les travaux récents convergent sur un point essentiel : la politique économique européenne n'est plus réductible à une logique d'intégration par le seul marché. Plusieurs auteurs décrivent un tournant géopolitique de la politique industrielle européenne et montrent que l'Union cherche désormais à promouvoir, protéger et organiser le marché intérieur dans un contexte plus conflictuel (McNamara, 2024 ; Draghi, 2024 ; Di Carlo, 2023). D'autres analyses soulignent que l'« autonomie stratégique ouverte » n'a de sens que si elle permet de hiérarchiser les dépendances et de calibrer l'intervention publique sur des besoins réellement critiques, sans basculer vers une fermeture indifférenciée (Mariotti, 2025).

Les travaux sur la politique industrielle verte aboutissent à une conclusion voisine. Ils montrent que la transition ne produit pas d'effets durables si elle n'est pas accompagnée d'écosystèmes industriels, de circuits financiers robustes, de débouchés solvables et d'une capacité d'exécution administrative suffisante (Veugelers, Tagliapietra et Trasi, 2024). Les recherches doctorales conduites dans plusieurs universités européennes vont dans la même direction. Elles mettent en évidence la portée expérimentale des IPCEI, le caractère encore inachevé de la gouvernance énergétique européenne, et les tensions entre intégration supranationale et capacités nationales d'exécution (Schmitz, 2023 ; Lopes-Valença, 2022 ; Catuti, 2022 ; Bucker, 2024).

Ces contributions aident à éviter deux simplifications. La première consisterait à présenter le « Clean Industrial Deal » comme un retour pur et simple de l'État. La seconde reviendrait à le réduire à un empilement technocratique de mesures dispersées. Les analyses disponibles décrivent une réalité plus nuancée : l'Union cherche à construire des capacités, à sélectionner des priorités et à rendre certains investissements plus probables, sans disposer pour autant d'un État fédéral industriel au sens classique du terme.

2.3. Méthode et corpus mobilisé

L'article adopte une démarche analytique et propositionnelle. Il ne cherche pas à mesurer économétriquement l'effet causal d'un instrument particulier. Son objectif est d'éclairer la cohérence, les limites et les effets probables d'une séquence de politiques européennes en s'appuyant sur des sources convergentes. Le corpus mobilisé combine les documents officiels publiés par les institutions européennes en 2025-2026, les principaux indicateurs du rapport annuel sur le marché intérieur et la

compétitivité, les enquêtes de la Banque européenne d'investissement, ainsi que des travaux récents de recherche consacrés à la politique industrielle, à la gouvernance énergétique et à la sécurité économique de l'UE.

Cette méthode présente deux avantages. Elle permet d'abord de travailler sur des données très récentes, directement liées au moment politique en cours. Elle permet ensuite de rapprocher les priorités institutionnelles, les contraintes économiques et les arbitrages concrets des entreprises. Le choix du « Clean Industrial Deal » comme fil directeur se justifie précisément par cette capacité de liaison. Il rend possible une lecture intégrée de l'énergie, du capital, du marché intérieur, de la demande publique et des compétences, c'est-à-dire des principales conditions qui structurent aujourd'hui les rapports entre États et entreprises dans l'UE.

3. Le diagnostic économique européen en 2025-2026

3.1. Productivité, taille économique et ralentissement industriel

Le diagnostic européen reste d'abord un diagnostic de productivité et d'échelle. Le rapport annuel 2026 sur le marché intérieur et la compétitivité indique que la productivité du travail dans l'UE n'atteint que 78,5 % du niveau américain en 2024, après 78,0 % en 2023 (Commission européenne, 2026a). Cet écart n'est pas marginal. Il reflète des difficultés de diffusion des technologies, de montée en taille des entreprises et d'exploitation pleine du marché intérieur. Les coûts fixes de l'innovation, de la transition et de la conformité pèsent d'autant plus lourd que l'échelle économique réelle reste limitée.

Le même rapport rappelle pourtant que le marché unique a déjà accru le PIB de l'Union de 3% à 4 % par an et créé plus de 3,5 millions d'emplois. Le problème n'est donc pas l'absence de gains liés à l'intégration. Le problème est l'essoufflement du processus. En 2024, les échanges intra-européens de biens ne représentent plus que 22,0 % du PIB de l'UE, contre 23,5 % en 2023, tandis que les échanges de services ne progressent que faiblement, de 7,7 % à 7,9 % du PIB (Commission européenne, 2026a). Ce plateau d'intégration réduit les effets d'échelle que les entreprises devraient théoriquement tirer d'un marché continental.

Le ralentissement industriel renforce ce constat. La production industrielle de l'UE a reculé de 1,5 % en 2023 puis de 2,4 % en 2024 (Commission européenne, 2026a). Une telle trajectoire ne s'explique pas par une seule variable. Elle traduit la combinaison d'une demande encore hésitante, d'un coût du capital plus élevé, de prix énergétiques défavorables et d'une concurrence mondiale plus dure. Pour les entreprises, cela signifie que la réindustrialisation européenne ne peut pas être décrétée. Elle doit être rendue économiquement crédible.

3.2. L'énergie comme contrainte industrielle centrale

L'énergie constitue le second nœud du diagnostic. En 2025, le prix de l'électricité pour les grands consommateurs non résidentiels de l'UE reste autour de 0,164 euro par kWh, contre 0,163 euro en 2024, et demeure plus de deux fois supérieur à celui observé aux États-Unis pour des utilisateurs industriels comparables (Commission européenne, 2026a). La difficulté n'est pas seulement le niveau du prix. Elle tient aussi à l'incertitude sur sa trajectoire, à la qualité des réseaux, aux délais de raccordement et à la vitesse des autorisations.

Les progrès de la transition énergétique sont réels, mais encore insuffisants pour neutraliser cette contrainte. La part des renouvelables dans la consommation finale d'énergie est montée à 25,2 % en 2024, contre 24,5 % en 2023, et la capacité annuelle ajoutée a atteint 68 GW en 2024, après 67 GW l'année précédente (Commission européenne, 2026a). Dans le même temps, l'électrification de la consommation finale d'énergie stagne à 22,9 %. Or la compétitivité industrielle européenne dépend précisément d'une électrification plus rapide des procédés, des transports et de certains usages thermiques.

Pour les entreprises, cette situation crée un problème direct de calcul économique. Les secteurs électro-intensifs, les producteurs de technologies propres et les entreprises qui doivent électrifier leurs procédés ne peuvent pas engager des investissements lourds si l'environnement énergétique reste trop coûteux ou trop peu prévisible. C'est pourquoi l'énergie doit être lue comme une infrastructure productive, et non comme une simple variable sectorielle.

3.3. Financement, investissement et faiblesse du capital patient

Le financement représente la troisième contrainte structurelle. L'investissement privé est tombé à 17,6 % du PIB européen en 2024, contre 18,6 % en 2023 (Commission européenne, 2026a). Le capital-risque reste très faible à l'échelle de l'économie, autour de 0,06 % du PIB, soit environ un dixième du niveau américain. En parallèle, plus de 51 % du financement des entreprises continue de provenir du crédit bancaire. Ce dernier demeure indispensable, mais il ne suffit pas à lui seul pour porter des projets longs, risqués et intensifs en capital.

La difficulté n'est pas l'absence d'épargne. La stratégie pour la « Savings and Investments Union » rappelle qu'environ 70 % de l'épargne des ménages européens, soit près de 10 000 milliards d'euros, demeure placée en dépôts bancaires (Commission européenne, 2025d). Le rapport annuel 2026 souligne de son côté que seuls 44 % des avoirs financiers des ménages sont investis dans des obligations d'entreprise, actions cotées, fonds d'investissement ou instruments comparables (Commission européenne, 2026a). Le problème européen est donc moins une rareté de ressources qu'une transformation insuffisante de l'épargne en capital productif.

Cette limite pèse particulièrement sur les entreprises qui veulent changer d'échelle, industrialiser une technologie, investir dans des actifs « bas carbone » ou porter une phase d'apprentissage. Tant que le circuit reliant épargne, capital et production restera incomplet, la politique industrielle européenne dépendra soit d'aides nationales inégalement réparties, soit de montages exceptionnels dont la généralisation est difficile.

3.4. Compétences, réglementation et fragmentation vécue par les entreprises

Le dernier volet du diagnostic concerne l'absorption productive. Près de 80 % des entreprises considèrent désormais les pénuries de main-d'œuvre et les écarts de compétences comme le deuxième obstacle principal à l'investissement et à la croissance (Commission européenne, 2026a). Dans le même temps, seulement 60 % des Européens disposent de compétences numériques de base. Il ne s'agit pas d'un simple problème social. C'est une contrainte directe sur la diffusion technologique, la modernisation des procédés et la vitesse de transformation des organisations.

L'enquête 2025 de la Banque européenne d'investissement apporte un éclairage complémentaire. Elle montre que 62 % des entreprises jugent le marché de l'UE fragmenté pour leur principal produit, que le coût de la conformité réglementaire représente environ 1,1 % du chiffre d'affaires, et même 1,8 % pour les PME, et que 92 % des entreprises européennes ont déjà pris des mesures pour réduire leurs émissions (BEI, 2025). Les entreprises ne sont donc pas passives face à la transition. En revanche, elles supportent un environnement réglementaire et organisationnel qui reste lourd, surtout lorsqu'elles sont de taille intermédiaire ou petite.

Le problème de fond apparaît ici avec netteté. Une politique industrielle crédible ne peut pas être réduite à quelques grands projets ou à quelques instruments financiers. Elle doit améliorer, pour un large tissu de firmes, les conditions concrètes de l'investissement, de la mise à l'échelle et de la diffusion des innovations.

Tableau 1 : Indicateurs clés du diagnostic européen

Indicateur	Dernière valeur	Comparaison	Lecture économique
Productivité du travail de l'UE par rapport aux États-Unis	78,5 % (2024)	78,0 % (2023)	L'écart reste proche de 20 %. Il pèse sur la montée en gamme et sur la capacité à amortir les coûts fixes de la transition.
Intégration du marché intérieur – biens	22,0 % du PIB (2024)	23,5 % (2023)	Le recul des échanges de biens intra-UE confirme le plateau d'intégration.
Intégration du marché intérieur – services	7,9 % du PIB (2024)	7,7 % (2023)	La progression est réelle mais lente, ce qui limite la taille économique effective du marché.
Investissement privé	17,6 % du PIB (2024)	18,6 % (2023)	Le recul de l'investissement privé fragilise la modernisation productive.
Capital-risque	0,06 % du PIB (2024)	0,06 % (2023)	Le financement de la croissance et de l'innovation reste inférieur aux principaux concurrents.
Prix de l'électricité – grands consommateurs non résidentiels	0,164 €/kWh (2025)	0,163 €/kWh (2024)	Le niveau reste élevé et supérieur à celui observé aux États-Unis pour des utilisateurs comparables.
Part des renouvelables dans la consommation finale	25,2 % (2024)	24,5 % (2023)	La transition avance, mais sans encore effacer le handicap de coût pour l'industrie.
Électrification de la consommation finale d'énergie	22,9 % (2023)	22,9 % (2022)	Le rythme reste insuffisant pour la transformation rapide des procédés productifs.
Entreprises citant les pénuries de compétences comme obstacle majeur	Près de 80 %	—	Les compétences deviennent une contrainte directe sur l'investissement et l'absorption des innovations.
Part des Européens disposant de compétences numériques de base	60 %	—	Le déficit de compétences numériques limite la diffusion de la modernisation productive.

Source : Commission européenne (2026a) ; Commission européenne (2025e) ; Banque européenne d'investissement (2025, 2026), FMI (2024, 2025).

4. La séquence européenne 2025-2026 : du « Green Deal » au « Clean Industrial Deal »

4.1. Le « Competitiveness Compass » : une nouvelle grammaire de la politique économique

Le « Competitiveness Compass » marque une rupture de ton et de méthode. La compétitivité y est présentée non comme un sous-produit du marché unique, mais comme un objectif politique transversal qui exige une action plus coordonnée sur l'innovation, la décarbonation et la résilience. Le texte reprend explicitement le diagnostic d'un écart de productivité, d'un retard d'investissement et d'une exposition accrue aux dépendances stratégiques. Il fait aussi le lien entre ces difficultés et la nécessité de simplifier les règles, d'orienter davantage de capitaux vers l'investissement productif et de donner aux entreprises un environnement plus lisible.

Le point important est que cette grammaire déplace l'action publique. L'UE ne se contente plus de fixer des objectifs climatiques ou de surveiller le respect des règles de concurrence. Elle cherche à rendre plus cohérents les signaux envoyés aux entreprises. Le « Competitiveness Compass » ne constitue pas à lui seul une politique industrielle complète, mais il définit le cadre dans lequel les instruments suivants doivent être lus.

4.2. Le « Clean Industrial Deal » : compétitivité et décarbonation dans un même cadre

Lancé le 26 février 2025, le « Clean Industrial Deal » répond explicitement à deux problèmes : le niveau élevé des coûts énergétiques et l'intensification de la concurrence mondiale. La Commission le présente comme un plan destiné à faire de la décarbonation un moteur de croissance industrielle, à créer des emplois de qualité et à améliorer les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent investir et produire en Europe (Commission européenne, 2025b).

L'intérêt du dispositif tient à sa logique d'ensemble. Il ne parle pas seulement de technologies propres. Il relie l'énergie, le financement, la circularité, les matières critiques, les compétences et la demande. La Commission annonce la mobilisation de plus de 100 milliards d'euros pour soutenir la fabrication propre dans l'Union et prévoit le renforcement du Fonds pour l'innovation ainsi qu'une banque de décarbonation industrielle visant elle aussi 100 milliards d'euros. Elle associe à cette logique un objectif d'environ 500 000 nouveaux emplois, ce qui montre que l'ambition n'est pas seulement environnementale, mais aussi productive et sociale (Commission européenne, 2025b).

Ce déplacement est important pour les entreprises. La transition n'est plus présentée comme une simple contrainte de conformité, mais comme un cadre d'investissement. Cela ne signifie pas que les arbitrages deviennent faciles. Cela signifie que la politique européenne cherche désormais à agir sur les déterminants concrets de la décision d'investir, en particulier dans les secteurs intensifs en énergie et dans les technologies propres.

4.3. Les instruments complémentaires : financement, compétences, marché intérieur et aides

La force du moment européen tient au fait que le « Clean Industrial Deal » n'est pas isolé. Il s'inscrit dans une séquence plus large qui comprend la « Savings and Investments Union », la « Union of Skills », la « Single Market Strategy » et le « Clean Industrial Deal State Aid Framework » (CISAF). Pris ensemble, ces textes tentent de répondre à quatre questions pratiques : comment financer l'investissement, comment former les travailleurs, comment agrandir la taille économique effective du marché européen, et comment permettre un soutien public plus rapide sans désorganiser complètement le marché intérieur.

La « Savings and Investments Union » vise à mieux canaliser l'épargne vers l'investissement productif. La « Union of Skills » cherche à traiter les compétences comme une condition de compétitivité. La « Single Market Strategy » entend réduire les obstacles internes les plus dommageables et simplifier les procédures, avec un objectif général de réduction de la charge

administrative de 25 % et de 35 % pour les PME d'ici la fin de 2029 (Commission européenne, 2025f). De son côté, le « CISAf », applicable du 25 juin 2025 au 31 décembre 2030, donne un cadre plus stable aux aides d'État en matière de décarbonation industrielle, d'énergie propre et de technologies propres (Commission européenne, 2025g).

Cette articulation montre une chose essentielle : la politique industrielle européenne n'avance plus seulement par grandes annonces. Elle se construit par l'ajustement simultané de plusieurs biens publics productifs. C'est précisément cette cohérence partielle, encore incomplète mais visible, qui fait du moment 2025-2026 un moment intéressant pour l'analyse.

4.4. L'« Industrial Accelerator Act » : organiser aussi la demande

La proposition d'« Industrial Accelerator Act » (IAA), présentée le 4 mars 2026, ajoute une dimension nouvelle. Jusqu'ici, l'UE avait surtout travaillé sur l'environnement d'offre : énergie, financement, simplification, aides, innovation. Avec l'« IAA », elle agit plus directement sur les débouchés. Le texte prévoit des exigences « Made in EU » et/ou « bas-carbone » dans la commande publique et dans certains régimes de soutien public. Il vise également à simplifier les permis et à accélérer la mise en œuvre des projets industriels dans des secteurs jugés stratégiques.

La Commission fixe à cette occasion un objectif explicite : porter la part de l'industrie manufacturière dans le PIB européen de 14,3 % en 2024 à 20 % en 2035 (Commission européenne, 2026b). Le message est clair. Une stratégie industrielle ne peut pas reposer uniquement sur des aides ou sur des objectifs climatiques. Elle doit aussi créer des marchés, soutenir la demande et offrir aux entreprises des perspectives d'amortissement à l'échelle européenne.

Cette évolution rapproche l'UE d'une logique de façonnage des marchés. Elle reste cependant encadrée par le droit du marché intérieur, par la diversité des capacités nationales et par la contrainte budgétaire. L'enjeu n'est donc pas seulement d'ajouter un instrument, mais de rendre l'ensemble cohérent et exécutable.

Tableau 2 : Principaux instruments de la séquence européenne 2025-2026

Instrument	Date	Finalité principale	Incidence attendue pour les entreprises
« Competitiveness Compass »	janv. 2025	Fixer une stratégie de compétitivité articulant innovation, décarbonation et résilience.	Donner une lecture plus cohérente des priorités européennes et des domaines d'investissement.
« Clean Industrial Deal »	févr. 2025	Faire de la décarbonation un levier de compétitivité industrielle et mobiliser plus de 100 milliards d'euros.	Relier énergie, industrie propre, financement et demande à des décisions d'investissement concrètes.
« Savings and Investments Union »	mars 2025	Mieux orienter l'épargne vers l'investissement productif et développer les marchés de capitaux.	Améliorer l'accès au financement de long terme, surtout pour les entreprises en croissance.
« Union of Skills »	mars 2025	Réduire les pénuries de compétences et accompagner les transitions sectorielles.	Sécuriser les recrutements, la reconversion et la diffusion des nouvelles technologies.

Instrument	Date	Finalité principale	Incidence attendue pour les entreprises
« Single Market Strategy »	mai 2025	Réduire les barrières internes les plus dommageables et simplifier les règles.	Accroître la taille économique effective du marché européen, surtout pour les PME.
« CISAF »	juin 2025	Stabiliser le cadre des aides d'État en matière d'énergie propre, de décarbonation et de technologies propres.	Accélérer certains projets tout en donnant davantage de visibilité aux entreprises.
« Industrial Accelerator Act »	mars 2026	Soutenir les débouchés, simplifier les permis et renforcer la fabrication en Europe.	Créer des marchés pilotes, raccourcir certains délais et renforcer l'effet de demande.

Source : Commission européenne (2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e, 2025f, 2026b).

5. Ce que cette séquence change dans les rapports entre États et entreprises

5.1. L'État européen ne se contente plus d'orienter ; il doit rendre l'investissement crédible

La relation entre États et entreprises se déplace lorsque l'action publique cesse d'être principalement normative pour devenir aussi capacitaire. Dans la séquence récente, l'UE ne se contente plus d'annoncer des objectifs climatiques ou d'imposer des normes. Elle cherche à agir sur les coûts, sur les financements, sur la demande et sur les délais. Autrement dit, elle tente de transformer l'environnement d'investissement lui-même.

Ce déplacement est important parce qu'il modifie les attentes des entreprises. Une stratégie industrielle n'est crédible que si les firmes observent un alignement entre les annonces, les prix de l'énergie, l'accès au financement, la simplicité des procédures et la taille effective des marchés. Tant que cet alignement reste partiel, les entreprises peuvent intégrer les nouveaux discours européens sans modifier profondément leurs décisions.

5.2. Les entreprises deviennent des acteurs de l'exécution

La transformation en cours ne se limite pas à un changement institutionnel. Elle modifie aussi la gestion des entreprises. Les directions générales doivent désormais articuler beaucoup plus étroitement stratégie industrielle, politique énergétique, financement, achats, conformité, ressources humaines et gestion des risques. Une décision d'investissement ne peut plus être prise comme si le cadre européen n'était qu'un arrière-plan réglementaire. Elle doit intégrer les aides disponibles, les contraintes de permis, l'accès à l'électricité, les conditions de la commande publique et la possible évolution des exigences « bas carbone ».

Ce mouvement favorise les entreprises capables d'anticiper, de monter des dossiers complexes, de coordonner plusieurs fonctions internes et de se positionner dans des chaînes de valeur européennes. Il peut aussi défavoriser les entreprises qui n'ont ni la taille ni les capacités administratives pour suivre cette évolution. C'est pourquoi la transformation de la relation États-entreprises ne peut pas être évaluée uniquement à partir des grands groupes ou des grands projets.

5.3. Aides d'État, coordination et risque d'asymétrie

L'assouplissement du cadre des aides d'État a répondu à des urgences réelles. Il a permis de soutenir plus rapidement certains secteurs et de ne pas laisser la politique industrielle européenne entièrement désarmée face aux stratégies américaines et chinoises. Mais il a également ravivé une question classique : dans une union où les marges budgétaires sont inégales, le soutien public peut déplacer les investissements vers les écosystèmes déjà les plus puissants.

Le problème n'est donc pas l'existence des aides. Il est leur dessin. Plus une aide vise des effets de filière, de décarbonation ou d'apprentissage industriel, plus elle devrait être articulée à des critères européens : retombées transfrontières, diffusion vers les PME, participation de plusieurs États membres, contribution au marché intérieur ou compatibilité avec les priorités communes. Une politique d'aides bien conçue doit augmenter la capacité productive européenne, et non convertir la transition en compétition budgétaire interne.

5.4. Les PME et les ETI au cœur de la crédibilité du dispositif

Le test principal du nouveau compromis ne se situe pas dans quelques projets emblématiques. Il se joue dans le tissu productif ordinaire : PME industrielles, ETI exportatrices, sous-traitants spécialisés, services productifs et entreprises implantées dans des territoires intermédiaires. Ce sont ces acteurs qui portent une grande part de l'emploi, de l'innovation incrémentale et de la diffusion des gains de productivité.

Or ce sont aussi eux qui subissent le plus durement les coûts fixes de la conformité, la complexité des appels à projets, la difficulté d'accès au capital et les pénuries de compétences. Une politique industrielle qui ne serait lisible et accessible que pour les grandes entreprises renforcerait la capacité productive de l'Europe de manière trop étroite et trop inégale. Le rapport entre États et entreprises ne sera réellement transformé que si les politiques européennes deviennent praticables pour les firmes intermédiaires et petites, pas seulement pour les acteurs déjà organisés.

Tableau 3 : Effets différenciés du nouveau cadre européen selon le type d'entreprise

Type d'entreprise	Opportunités	Contraintes	Appui public le plus pertinent
Grandes entreprises exportatrices	Capacité à combiner financement, innovation et stratégie européenne de filière.	Exposition forte aux coûts énergétiques et aux tensions commerciales.	Prévisibilité réglementaire, énergie compétitive, commande publique stratégique.
ETI industrielles	Position clé dans les chaînes de valeur et dans la diffusion de l'innovation.	Accès plus difficile au capital patient et à l'ingénierie de projets complexes.	Financement de croissance, simplification administrative, intégration du marché intérieur.
PME manufacturières	Ancrage territorial, innovation incrémentale, forte capacité d'adaptation locale.	Coûts fixes de conformité, accès limité aux aides et pénuries de compétences.	Guichets simples, baisse des coûts de conformité, formation et accès à la commande publique.

Type d'entreprise	Opportunités	Contraintes	Appui public le plus pertinent
Entreprises innovantes en croissance	Capacité de montée en gamme rapide dans les technologies propres.	Faiblesse du capital-risque et difficulté à changer d'échelle dans l'UE.	Marchés de capitaux plus profonds, garanties, marchés pilotes européens.

Source : synthèse des auteurs à partir des documents institutionnels, des enquêtes d'entreprises et des travaux récents.

5.5. Gouvernance interne, coordination et temporalité des décisions

Le nouveau contexte européen modifie aussi la gouvernance interne des entreprises. Les arbitrages relatifs à l'énergie, au financement, aux aides, à la conformité carbone, à la commande publique et aux compétences ne peuvent plus être traités en silos. Les directions financières, industrielles, achats, ressources humaines, conformité et affaires publiques doivent désormais travailler sur un horizon commun. Dans les groupes les plus exposés, cette évolution conduit à requalifier la politique économique européenne comme une variable stratégique, et non comme un simple cadre externe.

Cette transformation pèse particulièrement sur les entreprises intermédiaires. Elles doivent intégrer des exigences de plus en plus nombreuses sans toujours disposer des équipes spécialisées des grands groupes. La qualité de la coordination interne devient alors un avantage concurrentiel. Les entreprises capables d'anticiper les appels à projets, de lire les trajectoires réglementaires, de négocier des contrats énergétiques stables et de planifier leurs besoins de compétences disposent d'un avantage décisif dans le nouveau compromis européen.

6. Les fragilités du compromis européen en formation

6.1. Un écart persistant entre ambition européenne et exécution nationale

La première fragilité tient à la dissymétrie entre niveau européen et niveau national. Les objectifs et les cadres de politique publique sont de plus en plus européens, mais une large part de l'exécution reste nationale : permis, administration de l'énergie, cofinancements, capacité des guichets publics, densité des écosystèmes industriels. Une même mesure peut donc produire des effets très différents selon l'État membre où elle s'applique.

Cette dissymétrie n'est pas seulement administrative. Elle a une portée économique directe. Si les procédures sont plus rapides, les réseaux plus denses et les finances publiques plus solides dans certains pays, les investissements se concentreront logiquement là où la politique industrielle est la plus facilement activable. La logique européenne risque alors de produire une réindustrialisation asymétrique.

6.2. Le verrou énergétique n'est pas encore levé

La deuxième fragilité est énergétique. L'UE a identifié correctement le problème, mais elle ne l'a pas encore résolu. Les progrès des renouvelables et de la décarbonation sont réels, mais ils ne suffisent pas à faire disparaître l'écart de coût ressenti par une part importante de l'industrie. Tant que les entreprises n'observeront pas une amélioration tangible de leurs conditions énergétiques, elles continueront à investir avec prudence, à différer certaines décisions ou à arbitrer en faveur d'implantations extérieures.

Le point décisif est que les entreprises investissent à partir d'anticipations. Une politique industrielle crédible doit donc rendre visible non seulement une ambition, mais une trajectoire de coût et de sécurité énergétique compatible avec l'horizon industriel.

6.3. La transformation de l'épargne en capital productif reste incomplète

La troisième fragilité concerne le financement. La « Savings and Investments Union » constitue un pas important, mais le problème européen est ancien et profond. Il ne se résume pas à un déficit de produits financiers. Il tient à l'organisation globale des marchés de capitaux, à la fragmentation réglementaire, au poids persistant des financements bancaires, à la prudence de nombreux investisseurs et au faible développement du capital-risque pour les phases de croissance.

Dans ces conditions, les grands projets continuent souvent à dépendre de garanties publiques, d'interventions nationales ou de montages exceptionnels. La politique industrielle devient alors plus vulnérable aux écarts de capacité budgétaire entre États membres et aux arbitrages politiques de court terme.

6.4. Le risque de concentration économique et territoriale

Enfin, le compromis reste exposé à un risque de concentration. Les premiers bénéficiaires des nouvelles politiques sont souvent les entreprises qui savent déjà mobiliser de l'ingénierie financière, des compétences juridiques, des réseaux administratifs et des capacités de cofinancement. À l'échelle européenne, ce biais peut se doubler d'un biais géographique. Les territoires les mieux dotés attirent davantage de projets, tandis que les autres restent dans des stratégies d'adaptation plus défensives.

Une telle trajectoire serait problématique à double titre. Économiquement, elle limiterait la diffusion de la transformation productive. Politiquement, elle fragiliserait la légitimité du compromis européen en donnant le sentiment d'une transition profitable aux mêmes acteurs et aux mêmes espaces.

6.5. Un décalage persistant entre le temps des politiques publiques et celui de l'investissement privé

Une dernière fragilité mérite d'être soulignée. Les instruments européens sont souvent annoncés dans une logique politique de court ou moyen terme, alors que les investissements industriels se décident sur des horizons beaucoup plus longs. Une usine, un site électro-intensif, une technologie de décarbonation ou une montée en capacité ne s'amortissent pas sur deux ou trois ans. Les entreprises regardent donc moins la succession des annonces que la stabilité attendue des prix, des règles et des soutiens. Lorsque cette stabilité n'est pas assurée, elles réduisent leur exposition ou attendent.

Le problème n'est pas seulement budgétaire. Il concerne aussi la crédibilité des trajectoires publiques. Une politique industrielle efficace doit limiter les changements de cap, clarifier les priorités et rendre les mécanismes d'accès plus prévisibles. Sans cela, le risque est de multiplier les instruments sans provoquer la masse critique d'investissements privés qui justifierait politiquement le tournant engagé.

7. Recommandations pour renforcer le pacte productif européen

7.1. Faire du coût industriel de l'électricité un indicateur central de crédibilité

La première priorité doit être la baisse durable du coût industriel de l'électricité. Sans amélioration visible sur ce point, la politique industrielle européenne restera peu convaincante pour une partie importante des entreprises.

- La politique énergétique devrait être évaluée non seulement à partir des objectifs climatiques, mais aussi à partir de sa capacité à réduire le coût système pour l'industrie, à accélérer les raccordements et à sécuriser les contrats de long terme.

- Les réseaux, les interconnexions, la flexibilité et la vitesse des permis doivent être traités comme des éléments de politique industrielle à part entière, et non comme des sujets techniques séparés.

7.2. Mieux européeniser le financement de la réindustrialisation

La seconde priorité concerne le financement. L'Europe dispose d'une épargne abondante, mais elle ne la transforme pas encore suffisamment en capital productif de long terme.

- La « Savings and Investments Union » devrait être articulée plus directement aux besoins des PME industrielles, des ETI et des projets de montée en capacité, avec des instruments simples, lisibles et utilisables rapidement.
- Les financements européens devraient favoriser les projets qui combinent transformation industrielle, diffusion technologique et effets transfrontières, afin d'éviter que l'investissement ne se concentre uniquement là où l'espace budgétaire national est déjà élevé.

7.3. Conditionner davantage les aides aux effets réellement européens

Le cadre des aides d'État a gagné en lisibilité avec le « CISAF », mais il doit encore mieux limiter les effets de fragmentation interne.

- Plus le soutien public vise des objectifs systémiques, plus les critères devraient valoriser la diffusion vers les PME, la participation de plusieurs États membres, l'ouverture des chaînes de valeur et la contribution au marché intérieur.
- Une aide nationale importante devrait être appréciée aussi au regard de ses effets de concentration potentiels, et non uniquement au regard de sa rapidité ou de sa conformité formelle.

7.4. Utiliser davantage la demande publique pour structurer les marchés

L'« Industrial Accelerator Act » va dans la bonne direction en réintroduisant la question des débouchés. Une politique industrielle ne peut pas reposer seulement sur le soutien à l'offre.

- La commande publique et les dispositifs de soutien devraient créer des marchés pilotes pour les technologies « bas carbone » et les produits industriels fabriqués en Europe, tout en restant compatibles avec les principes du marché intérieur.
- La demande publique devrait aussi être ouverte de manière plus effective aux PME et ETI, faute de quoi la création de marchés profitera surtout aux acteurs déjà dominants.

7.5. Concevoir une politique industrielle praticable pour les PME et les ETI

Le succès du compromis européen dépendra de sa diffusion dans le tissu productif intermédiaire et non du seul succès de quelques grands projets.

- Les coûts fixes de conformité, de montage de dossiers et d'accès aux dispositifs devraient être réduits, en particulier pour les entreprises qui n'ont pas d'équipes spécialisées dans les affaires publiques ou le financement européen.
- Les guichets, les formulaires, les appels à projets et les règles de rapports devraient être davantage pensés du point de vue des entreprises utilisatrices, et non uniquement du point de vue des administrations gestionnaires.

7.6. Traiter les compétences comme une infrastructure productive

La « Union of Skills » ne doit pas rester un volet d'accompagnement. Elle doit être pleinement intégrée à la politique industrielle.

- Les politiques de formation et de reconversion devraient être liées beaucoup plus explicitement aux filières en transformation, aux besoins territoriaux et aux projets financés au niveau européen.
- La mobilité des qualifications, la reconnaissance transfrontière des compétences et les formations techniques intermédiaires méritent une attention particulière, car elles conditionnent la diffusion réelle des investissements.

8. Conclusion

Le « Clean Industrial Deal » constitue un observatoire précis des rapports actuels entre États et entreprises dans l'Union européenne. Il concentre les tensions principales du moment européen : transition climatique et compétitivité, ouverture et sécurité économique, niveau européen et capacités nationales, grands projets et diffusion dans le tissu productif. Il montre surtout que la question centrale n'est plus de savoir s'il faut davantage d'intervention publique, mais sous quelle forme cette intervention peut rendre l'investissement productif crédible à l'échelle européenne.

L'analyse conduit à une conclusion nette. Le nouveau compromis européen ne sera durable que s'il repose sur trois biens publics productifs réellement tenus ensemble : une énergie compatible avec la production industrielle, un financement de long terme davantage organisé à l'échelle européenne, et un marché intérieur traité comme une infrastructure économique encore inachevée. Si l'un de ces piliers manque, la stratégie restera partielle et les résultats seront inégalement répartis entre États membres, entreprises et territoires.

Dans un monde en évolution, les États ne peuvent plus se limiter à encadrer les entreprises de l'extérieur. Ils doivent créer les conditions matérielles de leur transformation. Les entreprises, de leur côté, ne peuvent plus traiter la politique économique européenne comme un simple arrière-plan. Elles en deviennent des acteurs d'exécution. C'est sur ce terrain de la coordination productive, plus que sur l'opposition abstraite entre État et marché, que se joue aujourd'hui l'avenir industriel de l'Union européenne.

Références

1. Banque centrale européenne. (2026). What is the untapped potential of the EU Single Market? Economic Bulletin, 2025(8).
2. Banque européenne d'investissement. (2025). EIB Investment Survey 2025: European Union overview. Luxembourg : EIB.
3. Banque européenne d'investissement. (2026). Investment Report 2025/2026: Capitalising on Europe's strengths. Luxembourg : EIB.
4. Bücker, J. (2024). Pathways through the green transition and beyond: applying networks to industrial strategy, labour markets, and productive knowledge [Thèse de doctorat, University of Oxford].
5. Catuti, M. (2022). The Governance of EU Energy and Climate Policy in the Energy Union [Thèse de doctorat, University of York].
6. Commission européenne. (2025a). Competitiveness Compass. Bruxelles: Commission européenne.
7. Commission européenne. (2025b). The Clean Industrial Deal. Bruxelles: Commission européenne.
8. Commission européenne. (2025c). Savings and Investments Union. Bruxelles: Commission européenne.
9. Commission européenne. (2025d). Union of Skills. Bruxelles: Commission européenne.
10. Commission européenne. (2025e). Single Market Strategy. Bruxelles: Commission européenne.
11. Commission européenne. (2025f). Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF). Bruxelles : Commission européenne.
12. Commission européenne. (2026a). The 2026 Annual Single Market and Competitiveness Report. Bruxelles : Commission européenne.
13. Commission européenne. (2026b). Industrial Accelerator Act. Bruxelles : Commission européenne.
14. Di Carlo, D. (2023). Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. *Journal of European Public Policy*, 30(10), 2063–2096.

15. Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. Bruxelles : Commission européenne.
16. Fonds monétaire international. (2024). Industrial Policy in Europe: A Single Market Perspective. IMF Working Paper 2024/249.
17. Fonds monétaire international. (2025). Making European Reforms a Success on the Ground. IMF Note 2025/005.
18. Lopes-Valença, H. (2022). The political economy of state aid to Important Projects of Common European Interest (IPCEI) [Thèse de doctorat, University of Sheffield].
19. Mariotti, S. (2025). Open strategic autonomy as an industrial policy compass for the EU competitiveness and growth: The good, the bad, or the ugly? *Journal of Industrial and Business Economics*, 52(1), 1–26.
20. McNamara, K. R. (2024). Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*, 31(9), 2371–2396.
21. Schmitz, L. P. H. (2023). After market making: the political economy of EU industrial policy [Thèse de doctorat, European University Institute].
22. Veugelers, R., Tagliapietra, S., & Trasi, C. (2024). Green Industrial Policy in Europe: Past, Present, and Prospects. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 24, article 4.