

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment les industries à forte intensité de ressources et d'énergie peuvent-elles tirer parti du plan de relance de l'UE dans le cadre de leur transition socialement acceptable vers la décarbonation et la numérisation?»

(avis d'initiative)

(2022/C 152/07)

Rapporteur: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Corapporteur: **Enrico GIBELLIERI**

Décision de l'assemblée plénière	25.3.2021
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Commission consultative des mutations industrielles (CCMI)
Adoption en section	10.11.2021
Adoption en session plénière	8.12.2021
Session plénière n°	565
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	151/0/4

1. Conclusions et recommandations

1.1. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de l'UE et les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR) y afférents doivent contribuer à une transition juste pour les industries à forte intensité de ressources et d'énergie de l'Union. Ils doivent conduire à la création et au maintien d'emplois de qualité dans ces secteurs, soutenir les transitions sur le marché du travail par la reconversion et le perfectionnement professionnels, et ce en associant les partenaires sociaux à leur mise en œuvre.

1.2. Le CESE encourage la Commission et les autres institutions de l'UE à garantir des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique, afin d'éviter une répartition des avantages dans l'industrie qui pourrait être déséquilibrée en fonction de l'approche adoptée par chaque État membre.

1.3. Le CESE estime que la transition industrielle ne pourra pas être réalisée si la transition énergétique n'est pas mise en œuvre. À cet effet, il sera essentiel de disposer de sources d'énergie à faible intensité de carbone, en quantité suffisante et abordables, qui rendent possible une production industrielle sobre en carbone. Les législateurs de l'UE et les États membres devraient trouver un équilibre entre la disponibilité des vecteurs énergétiques et leur coût, afin de permettre aux industries à forte intensité de ressources et d'énergie d'opérer la transition industrielle et de faire face à la concurrence sur la scène internationale. Par ailleurs, la neutralité technologique sera essentielle pour garantir la bonne mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR) tout en respectant les objectifs climatiques de l'UE à l'horizon 2030 et 2050 ainsi que les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies.

1.4. L'automatisation et la numérisation dans la transition industrielle font partie des fondamentaux transversaux de ce processus de transformation. Toutefois, le rôle de la numérisation dans les industries à forte intensité de ressources et d'énergie ne doit pas être mal compris: il s'agit d'un outil et non d'un objectif final en soi.

1.5. Le CESE se félicite des sept domaines phares définis par la Commission dans ses orientations destinées aux États membres sur les PNRR et de l'obligation de consacrer au moins 37 % du budget total à des actions dans le domaine des investissements en faveur du climat et au moins 20 % à la numérisation. Il encourage les institutions de l'UE à suivre de près l'utilisation des fonds alloués afin de faire respecter ces exigences.

1.6. Le temps nécessaire aux entreprises à forte intensité de ressources et d'énergie pour réaliser la transition industrielle s'étendra au-delà de la durée de la facilité pour la reprise et la résilience. Le CESE encourage les institutions de l'UE à en tenir compte et à mettre en place des instruments financiers et des réglementations nouveaux et adaptés, allant au-delà de 2026, afin de réaliser la transition complète vers une industrie sobre en carbone.

1.7. Étant donné que les entreprises à forte intensité de ressources et d'énergie doivent faire l'objet d'une attention particulière en ce qui concerne les activités de R&D&I, le CESE invite instamment les institutions de l'UE à prendre des mesures spécifiques pour que lesdites entreprises puissent relever les défis qui se dresseront sur leur parcours vers une industrie neutre en carbone.

1.8. La rénovation des bâtiments garantira une part substantielle de l'efficacité énergétique nécessaire pour parvenir à une société neutre en carbone en 2050. Le CESE soutient les travaux et projets consacrés à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments par la rénovation de leur enveloppe et de leurs installations.

1.9. Le CESE défend fermement le développement en interne d'un système européen d'informatique en nuage propre à l'UE qui lui conférerait l'indépendance sur le plan technologique.

1.10. La gestion des talents au sein de l'industrie de l'UE est essentielle pour réussir la transformation industrielle. La Commission doit donc vérifier si les programmes et les activités élaborés pour améliorer les nouvelles compétences sont adaptés pour contribuer à une transformation réussie à cet égard.

2. Informations générales

2.1. La pandémie de COVID-19 a entraîné non seulement une situation d'urgence sanitaire mondiale, mais aussi une crise économique et sociale. La gravité de cette situation a obligé les décideurs politiques européens à mettre en œuvre des mesures politiques majeures pour stabiliser les économies de tous les États membres de l'UE.

2.2. L'Union a mis en place plusieurs mécanismes dans le cadre du programme NextGenerationEU, dans le but d'aider les États membres à sortir plus forts de la crise au moyen du plus grand train de mesures de relance jamais connu. NextGenerationEU fournira 1 800 milliards d'euros dans le cadre d'un budget à long terme qui sera déployé au moyen de différents instruments axés sur la modernisation, la recherche, la transition climatique et la protection sociale.

2.3. L'un des instruments de NextGenerationEU est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui se concentrera sur la réparation des dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de COVID-19 et sur la promotion de la «double transition» vers une société décarbonée et numérique.

2.4. La facilité met à disposition un montant total de 672,5 milliards d'euros sous la forme de prêts (360 milliards d'euros) et de subventions (312,5 milliards d'euros) pour soutenir les réformes et les investissements entrepris par les États membres en vue d'assurer une relance durable.

2.5. Ce financement sera alloué au titre des PNRR des États membres, qui incluront les réformes et investissements requis et reflèteront les recommandations par pays pertinentes formulées par le Conseil — exercice faisant partie du cadre de gouvernance du semestre européen — et ce afin de contribuer à la stratégie annuelle 2021 de l'UE pour une croissance durable.

2.6. La Commission européenne a défini les principaux domaines phares dans lesquels les lignes d'action spécifiques doivent être définies par chaque État membre:

1. MONTER EN PUISSANCE — technologies propres et énergies renouvelables;
2. RÉNOVER — efficacité énergétique des bâtiments;
3. RECHARGER et RAVITAILLER — transports durables et stations de recharge;
4. CONNECTER — déploiement des services à haut débit;
5. MODERNISER — numérisation de l'administration publique;
6. DÉVELOPPER — capacités en matière de données en nuage et processeurs durables;
7. RECONVERSION et RENFORCEMENT des compétences — éducation et formation à l'appui des compétences numériques.

Les principaux domaines phares ont été définis de manière que les actions entreprises puissent contribuer, dans une mesure non négligeable, à la transition écologique et numérique de l'UE.

Dans le cadre des domaines de développement promus par les États membres et en accord avec les recommandations spécifiques par pays formulées dans le cadre du semestre européen, la FRR laissera la marge de manœuvre nécessaire aux organisations qui ont été affectées par la situation économique causée par la pandémie. Elle aidera en particulier les secteurs économiques tels que les industries à forte intensité de ressources et d'énergie qui se trouvaient déjà dans une situation difficile (en raison de la charge réglementaire élevée et de la concurrence déloyale de certains pays tiers) et qui ont été durement touchés par les circonstances actuelles.

2.7. La stratégie de relance, qui s'appuie sur la stratégie industrielle de l'UE et sur sa mise à jour de 2021, contribuera à la réalisation de l'objectif du pacte vert pour l'Europe, de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 et de l'objectif révisé de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. La FRR jouera un rôle essentiel dans la réalisation des énormes investissements que doivent consentir les industries à forte intensité de ressources et d'énergie afin d'atteindre ces objectifs. Les efforts nécessaires pour renforcer le marché unique en vue de la relance de l'UE doivent être soutenus par

des partenariats solides entre l'UE, les États membres, les partenaires sociaux, l'industrie et d'autres parties prenantes concernées. La stratégie de relance renforcera également le mécanisme pour une transition juste, qui soutient les régions tributaires des industries à forte intensité de ressources et d'énergie et connaissant des changements structurels.

3. Observations générales

3.1. Le plan de relance de l'UE comporte un aspect essentiel de la transition durable vers une économie décarbonée et numérisée et souligne que l'aspiration de l'UE à cette double transition implique une responsabilité politique, en plus de l'engagement politique et/ou des règles d'or. Le CESE approuve les principaux domaines phares proposés, qui concentreront l'investissement sur certains des volets les plus pertinents pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies tout en garantissant la réalisation des objectifs en matière de climat établis par la législation de l'UE pour 2030 [réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55 % par rapport à 1990] et 2050 (émissions nettes nulles de GES).

3.2. La pandémie a rendu nécessaire la mise en place d'une trajectoire commune avec des règles définies au niveau mondial et appliquées de manière homogène par toutes les régions, ce qui permet de prévenir le risque de fragmentation qui peut découler de l'allocation de ressources diverses. La crise provoquée par la pandémie et la nécessité d'une transition vers une économie durable, résiliente et flexible pourraient constituer une excellente occasion de définir les règles garantissant des conditions de concurrence équitables dans l'UE.

3.3. À cette fin, il convient d'évaluer correctement la situation précaire actuelle des industries à forte intensité de ressources et d'énergie, ainsi que l'impact que la persistance de ces conditions pourrait avoir sur l'économie européenne dans son ensemble. Il convient de garder à l'esprit la contribution de ces industries au produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne, ainsi que le fait qu'elles sont à la pointe de l'innovation, créent des emplois de qualité et contribuent au bien-être à long terme de l'ensemble de la société. Un service public fort doit pouvoir s'appuyer sur la dynamique du secteur privé. Toutefois, le CESE est préoccupé par le manque de précision de certains PNRR déjà approuvés en ce qui concerne ces industries, les investissements étant parfois détournés vers d'autres secteurs économiques.

3.4. De plus, il faut prendre en considération l'impulsion que les industries à forte intensité de ressources et d'énergie peuvent apporter en matière de R&D, dès lors qu'elles représentent un secteur clé où l'innovation changera d'échelle, passant de celle des laboratoires à celle de l'application industrielle.

3.5. Ces industries sont potentiellement l'un des principaux contributeurs à la transition industrielle qui garantira l'avènement d'une Europe sobre en carbone. L'industrie devrait intensifier ses efforts pour développer et déployer des procédés de production à faible intensité de carbone et les promouvoir tout au long de chaînes d'approvisionnement complexes. Sans ce travail en interne et à l'extérieur, il sera difficile d'atteindre les objectifs essentiels mais ambitieux qui ont été définis dans l'accord de Paris et ceux fixés par l'UE.

3.6. L'automatisation et la numérisation joueront un rôle clé dans la réalisation de cette transition industrielle. Cependant, les concepts ne doivent pas être confondus: la transformation est l'objectif et la numérisation en est l'outil. La mise en œuvre de solutions numériques rationalisera la manière dont les personnes pensent, prennent des décisions et agissent: si la numérisation doit être une priorité au titre de la FRR, l'accent devrait être mis sur la manière dont ces outils permettront l'adoption d'une approche plus efficace face aux défis auxquels nous sommes confrontés.

3.7. La transformation numérique nécessitera le développement à l'échelle industrielle de technologies éprouvées lors de la phase pilote ou en laboratoire. À cette fin, les partenariats publics et privés devraient se concentrer sur la recherche, le développement et l'innovation. Les investissements devraient se concentrer sur des technologies qui démontrent à un stade précoce le potentiel d'expansion, la faisabilité et la fiabilité des solutions innovantes dans les parties supérieures des chaînes de valeur, tout en étant conformes aux objectifs de durabilité. En outre, il sera nécessaire de prévoir une période de conversion permettant de porter correctement les solutions innovantes à l'échelle industrielle.

3.8. Pour pouvoir faire face efficacement à cette situation, la transition devrait se concentrer sur le savoir-faire acquis, les ressources déjà disponibles et les synergies potentielles. La transformation implique l'innovation, l'invention, la conception, la construction et, en fait, le développement, ce qui, néanmoins, ne devrait pas signifier en soi de nouvelles créations.

3.9. Le CESE est conscient des investissements que cette transition nécessitera. La FRR et l'instrument de relance NextGenerationEU ne doivent pas être considérés comme la panacée. La transformation des industries à forte intensité de ressources et d'énergie pour faire face à la double transition nécessitera un plan d'investissement massif, mobilisant de nombreuses sources de financement supplémentaires (par exemple, les aides d'État, les projets importants d'intérêt européen commun, de nouvelles ressources propres pour le budget de l'UE, les recettes futures du SEQE de l'Union, les investissements privés, etc.). À cette fin, il est essentiel de concilier les politiques industrielle et énergétique avec la politique climatique, en vue de mobiliser tous les investissements considérables rendus nécessaires par la transition vers un modèle économique décarboné.

3.10. Le CESE estime qu'il convient de s'efforcer de coordonner le soutien apporté par l'intermédiaire de la FRR en vue de transformer les industries à forte intensité de ressources et d'énergie à l'aide des programmes de financement public-privé existants tels que SPIRE ou le «Partenariat européen pour un acier propre». Les alliances industrielles devraient servir de plateformes pour favoriser les synergies à long terme entre les projets financés au titre de la FRR et les programmes existants de l'UE, afin de catalyser la transformation des industries à forte intensité de ressources et d'énergie.

3.11. La nécessité d'accompagner le soutien financier apporté par l'intermédiaire de la FRR d'une réforme fiscale ambitieuse a été mise en évidence. Cette disposition devrait être alignée sur l'accord de l'OCDE afin de garantir que les entreprises très rentables seront soumises à un taux effectif d'imposition des sociétés de 15 % à partir de 2023.

3.12. Le principal objectif du versement de subventions aux entreprises devrait être de préserver la compétitivité de l'industrie de l'UE sur la scène internationale tout en veillant au respect des normes sociales, économiques et environnementales de l'Union, afin que la double transition soit bénéfique pour les citoyens européens.

3.13. Comme indiqué plus haut, le plan de relance de l'UE jouera un rôle essentiel dans la transformation de ces industries tout en contribuant à la métamorphose d'autres secteurs économiques en vue de la double transition. Cette vaste conversion nécessitera des périodes d'adaptation et de transition sur le long terme, en particulier pour toutes les questions ayant trait au capital humain. Le CESE suggère vivement que les mécanismes d'investissement soient étendus au-delà de 2026 et que l'on établisse entre chacun d'entre eux des liens étroits et bien définis.

4. Observations particulières

Le CESE invite les États membres et l'industrie à proposer des investissements et des réformes susceptibles d'avoir le plus grand effet transformateur, pour ce qui est de réaliser les objectifs finaux fixés, dans les principaux domaines phares définis par la Commission. On ne peut ignorer que les coûts liés à la réalisation des objectifs associés à cette double transition doivent être abordables pour l'ensemble de la société.

4.1. MONTER EN PUISSANCE — technologies propres et énergies renouvelables

4.1.1. La transition industrielle ne pourra pas être pas réalisée si la transition énergétique n'est pas mise en œuvre. La décarbonation de l'industrie dépendra directement de la disponibilité de sources d'énergie à faibles émissions de carbone en quantité suffisante et abordables qui rendent possible la production industrielle sobre en carbone. Il sera essentiel de garantir une production suffisante d'énergie décarbonée d'une manière fiable pour atteindre les objectifs en matière de climat et de numérique. De même, des investissements massifs s'imposent pour développer ou créer les infrastructures nécessaires au transport, au stockage et à la distribution de ces volumes sans précédent d'énergie à faible intensité de carbone. Il conviendrait, lors de la mise en œuvre des plans nationaux de relance, et notamment des réformes proposées, de mettre l'accent sur la garantie de prix de l'énergie compétitifs, stables et prévisibles et l'atténuation de l'impact des prix élevés de l'énergie sur l'inflation, qui pourrait compromettre la reprise des industries à forte intensité de ressources et d'énergie et de la société en général.

4.1.2. Le CESE convient que la neutralité technologique est une nécessité dans la mise en œuvre des plans nationaux de relance: toutes les technologies sobres en carbone (énergie renouvelable, hydrogène vert, réacteur à fusion, etc.) devraient être incluses dans ce processus de transition pour autant qu'elles soient en accord avec les objectifs climatiques à l'horizon 2030 et 2050, de même qu'avec les objectifs de développement durable des Nations unies. Aucune technologie ne devrait être exclue a priori ou de manière arbitraire. Les critères d'affectation des ressources devraient être axés sur la garantie de prix de l'énergie compétitifs pour les consommateurs finaux, quelle que soit la technologie elle-même.

4.1.3. À cette fin, il pourrait être nécessaire d'envisager non seulement de combiner différentes sources d'énergie renouvelables compétitives, mais aussi de les conjuguer avec des technologies de captage, de stockage et d'utilisation du carbone, sans oublier le rôle que jouera l'interconnexion énergétique entre les différents États membres. Une réglementation assez étoffée et homogène doit être mise en place pour créer un cadre favorable de nature à justifier et encourager les investissements et permettre la mise en œuvre de ces technologies.

4.1.4. Outre la disponibilité d'énergie et de solutions technologiques abordables, l'efficacité énergétique doit être dûment prise en compte. Tous les scénarios définis dans la stratégie de réduction des émissions à long terme de l'UE pour atteindre les objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 confèrent un rôle important aux économies d'énergie⁽¹⁾. Le passage à une économie plus circulaire a également un rôle majeur à jouer dans la réduction de la consommation d'énergie et de ressources des industries dont les besoins en la matière sont importants.

(1) https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/depth-analysis-support-com2018-773-clean-planet-all-european-strategic-long-term-vision_en

4.1.5. En ce qui concerne le risque de concurrence déloyale mentionné ci-dessus, et dans le but de tenter de prévenir et d'atténuer les risques de fuite de carbone, il convient de le traiter correctement dans le cadre de la FRR. Il est important de ne pas négliger les mesures ou systèmes qui ont permis de réduire les émissions; il faut plutôt les renforcer par des mécanismes supplémentaires ou complémentaires (et non de substitution) si nécessaire.

4.1.6. Après évaluation de tous les facteurs clés potentiels qui devront être traités dans le cadre du domaine phare «Monter en puissance», la principale interrogation qui subsiste est de savoir comment l'UE va être en mesure de fournir la quantité d'énergie sans précédent dont la société a besoin.

4.2. RÉNOVER — efficacité énergétique des bâtiments

4.2.1. L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments existants et nouveaux nécessitera des matériaux et des équipements intelligents, ce qui contribuera à une transition durable. Il faut entendre par «matériaux intelligents» des matériaux verts ou des processus de production durables pour les fabriquer.

4.2.2. Le CESE espère que, dans le but de contribuer de manière globale aux objectifs définis par la Commission européenne, les matériaux intelligents (et leurs processus de production durables associés) seront encouragés au-delà de ce qui se fait habituellement. L'équipement ne doit pas être oublié: l'efficacité énergétique ne sera pas atteinte si nous nous concentrons uniquement sur l'enveloppe des bâtiments; les équipements et systèmes doivent aussi être correctement évalués, renouvelés et interconnectés. Cela pourrait entraîner l'essor des marchés des matériaux intelligents, les procédures de passation des marchés publics pouvant constituer à cet égard un point de départ pratique.

4.3. RECHARGER et RAVITAILLER — transports durables et stations de recharge

4.3.1. La stratégie européenne doit s'efforcer de définir une feuille de route claire pour la décarbonation des secteurs difficiles à électrifier (transport routier longue distance et par poids lourds, aviation, transport maritime, etc.).

4.3.2. Une stratégie pour les carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone et une alliance pour la chaîne de valeur y afférente contribueront à décarboner les secteurs de l'aviation et du transport maritime, tout en complétant les efforts visant à faire de même s'agissant du transport routier, au moyen de l'électrification, entre autres possibilités. De cette manière, l'accès de tous à une mobilité abordable sera garanti. La décarbonation des transports se fera sur la base d'une évaluation du cycle de vie et d'une analyse coûts-bénéfices, en commençant en un premier temps par remplacer les modes de transport qui ont le plus fort impact, tout en ménageant des périodes de transition suffisantes pour les utilisateurs à faibles revenus grâce à des carburants durables à faible intensité de carbone.

4.4. CONNECTER — déploiement des services à haut débit

4.4.1. Le CESE est conscient de l'importance de l'automatisation et de la numérisation dans la transition industrielle à laquelle nous sommes confrontés, puisqu'elles font partie des fondamentaux transversaux de ce processus de transformation.

4.4.2. L'industrie doit pouvoir disposer de ressources suffisantes pour améliorer l'automatisation des systèmes. Des informations de qualité peuvent ensuite être fournies au moyen d'outils numériques afin de rendre les processus décisionnels plus efficaces.

4.4.3. Cela nécessitera des investissements non seulement dans la technologie, mais aussi dans la formation aux compétences numériques des travailleurs et de la société en général, l'adoption d'un «mode de pensée numérique» et la mise en place d'une réglementation et d'outils appropriés pour garantir la cybersécurité, entre autres choses.

4.5. MODERNISER — numérisation de l'administration publique

4.5.1. Le CESE comprend l'importance du fait que, dans le cadre de la numérisation de l'administration publique, l'on puisse être amené à lutter contre les charges administratives excessives qui pèsent fréquemment sur l'industrie. Toutefois, cette transition numérique doit reposer sur une véritable analyse coûts-bénéfices, selon laquelle les ressources seraient correctement affectées sur la base de critères techniques (cette analyse doit être placée au-dessus de l'objectif lui-même).

4.6. DÉVELOPPER — capacités en matière de données en nuage et processeurs durables

4.6.1. Une bonne gestion des données conduira à un tournant pour ce qui est du caractère judicieux de la prise de décision, du développement du renseignement commercial, de la résolution efficace des problèmes et de l'optimisation des ressources, autant d'éléments essentiels pour assurer une transition réussie. Des moyens suffisants doivent être alloués pour faire en sorte que tous les types d'organisations participent au déploiement de cette initiative, en garantissant des ressources en données équitables qui conduiront à une transition juste.

4.6.2. En ce qui concerne l'indépendance stratégique, l'UE devrait développer ses propres capacités en nuage qui lui permettraient d'acquérir une souveraineté technologique et d'éviter de dépendre de pays tiers en la matière.

4.7. RECONVERSION et RENFORCEMENT des compétences — éducation et formation à l'appui des compétences numériques

4.7.1. La transition à laquelle nous sommes confrontés ne sera pas réalisable si elle ne se fonde pas sur les besoins et les attentes de la société actuelle et future et sur le concept d'une transition juste.

4.7.2. Le principal avantage concurrentiel de l'Union européenne est notre capital humain. L'Europe manque de matières premières, nos niveaux de vie sont les plus élevés au monde et notre cadre réglementaire est assez exigeant; il en résulte que notre plus grand atout est une productivité élevée, tirée par notre capital humain et une diversité d'une grande richesse.

4.7.3. Le renforcement des capacités et les projets visant à définir les compétences clés seront primordiaux pour assurer une transition industrielle efficace qui mette l'accent sur l'égalité et ne laisse personne de côté. À cette fin, il faut encourager la formation à tous les niveaux de la société (du personnel actuellement en poste aux futurs salariés) en vue de se préparer aux nouveaux défis qui se poseront.

4.7.4. Un mode de pensée novateur sera crucial pour les futurs processus décisionnels. Ces capacités doivent faire partie des programmes de formation. En outre, il y aura une forte demande de compétences numériques dans un avenir proche. Les ressources humaines doivent se concentrer sur les efforts visant à combler ces lacunes, dans le but de garantir la compétitivité d'organisations dotées d'un personnel qui soit également adapté à leur finalité.

Bruxelles, le 8 décembre 2021.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
