

# *L'APRÈS COVID-19* **POUR UNE ÉCONOMIE PLUS RÉSILIENTE ET DURABLE**

RACCOURCIR LES CHAÎNES DE VALEUR,  
RÉGIONALISER ET RELOCALISER.



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME



*Institut Veblen*  
pour les réformes  
économiques

# INTRODUCTION

**Depuis le début de la pandémie de Covid-19, la question de l'organisation internationale des activités économiques et de la relocalisation est revenue à l'ordre du jour dans le débat politique.**

- “Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main” déclarait le 12 mars 2020 Emmanuel Macron dans son adresse aux Français.
- Selon un sondage Odoxa<sup>1</sup>, publié le 13 avril 2020, cette question trouve aussi un écho particulièrement fort dans l'opinion publique. 9 personnes interrogées sur 10 se prononcent en faveur d'une relocalisation de la production industrielle (92%) et d'une politique visant à garantir l'autonomie agricole de la France (93%). Et 93% souhaitent systématiser la présence d'un label permettant d'identifier les produits non alimentaires produits en France ou en Europe.
- Les 150 citoyens de la Convention Citoyenne pour le Climat ont redit à plusieurs reprises l'importance de relocaliser une partie de la production afin de promouvoir l'emploi. Parmi leurs propositions, ils demandent notamment un changement des règles du commerce mondial, la dénonciation de l'application provisoire du CETA et la renégociation du contenu de cet accord entre l'UE et le Canada ainsi qu'une nouvelle approche pour les autres accords de commerce en cours de préparation<sup>2</sup>.

---

1. Odoxa, [Conséquences de l'épidémie de Covid-19 et attentes des Français pour «l'après»](#). Une étude pour Confluence, Les Echos et Radio-Classique

2. [Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat](#), Version corrigée 26 juin 2020

## UNE CRISE RÉVÉLATRICE DE NOS FRAGILITÉS

Cette crise sanitaire a mis en lumière la vulnérabilité des chaînes de valeur internationales et notre dépendance à d'autres économies et notamment la Chine pour des produits stratégiques comme la production de masques ou de respirateurs.

### • QUELQUES-UNES DES FRAGILITÉS RÉVÉLÉES • PAR LA CRISE DU CORONAVIRUS

- Selon les chiffres publiés par des économistes du CEPII<sup>3</sup>, sur les produits liés au Covid-19 (les composants pharmaceutiques - réactifs, médicaments, principes actifs - les appareils médicaux - à commencer par les respirateurs - et les équipements de protection - gants, masques...), la France était en 2019 tout juste à l'équilibre affichant un déficit significatif à la fois pour les équipements de protection et les appareils médicaux. Si les importations de la France viennent majoritairement de pays de l'Union européenne, principalement d'Allemagne (19 %), nous dépendons aussi d'importations de pays plus lointains comme la Chine (4,5 %) ou les États-Unis (4,1 %). En outre, un quart des importations sont enregistrées comme provenant de la Belgique et des Pays-Bas mais pourraient en réalité provenir de plus loin et ne faire que transiter par ces pays qui hébergent quelques-uns des principaux ports d'entrée de l'UE.
- La dépendance de la France à l'égard des importations en matière de médicaments s'est fortement accrue. 80 % des principes actifs des médicaments consommés en France sont importés de Chine et d'Inde contre seulement 20 % il y a trente ans<sup>4</sup>.

La mise à l'arrêt de l'économie chinoise dans la province du Hubeï - dans laquelle sont présentes de nombreuses entreprises françaises - avait déjà provoqué des ruptures d'approvisionnement dans certains secteurs, notamment pour les industries de l'automobile, de semi-conducteurs, des fibres optiques et d'acier<sup>5</sup>. Puis la propagation de l'épidémie à l'échelle internationale et le confinement de presque la moitié de l'humanité a plongé l'économie mondiale dans une crise sans précédent et provoqué une compétition morbide entre les pays pour accéder aux équipements sanitaires indispensables à la prise en charge des malades.

**Cette dépendance est aussi une réalité dans le secteur agricole.** La France est importatrice nette de denrées agricoles si l'on exclut les vins et spiritueux. Par exemple, 50 % des fruits et légumes consommés en France viennent de l'étranger. Le confinement et la fermeture des frontières ont aussi mis en difficulté certaines activités, notamment dans le maraîchage ou l'arboriculture, avec des besoins de main-d'œuvre estimés à 200.000 travailleurs<sup>6</sup>. Avec des conditions de travail difficiles et des faibles rémunérations, ces secteurs utilisent habituellement une main-d'œuvre précaire (travailleurs étrangers, étudiants, stagiaires) qualifiée ou non qualifiée, issue notamment d'Europe du Sud, de l'Est et du Maghreb. Ce phénomène est décrit par certains spécialistes comme une forme de «délocalisation sur place» avec un sous-marché du travail agricole sur lequel les normes salariales et sanitaires tendent à s'abaisser vers celles des pays d'origine des salariés. Certaines productions ne seraient possibles sans la contribution de saisonniers étrangers : horticulture dans les Bouches-du-Rhône, asperges du Gard et des Landes, fraises en Dordogne ou Lot-et-Garonne, etc.

3. Philippe Aghion, Cecilia Bellora, Elie Cohen, Timothee Gigout-Magiorani et Sebastien Jean, [Masques, respirateurs, tests... Pourquoi la France doit repenser sa politique industrielle après la crise du coronavirus](#), Challenges

4. Laurence Scialom et Baptiste Bridonneau, [Crise économique et écologique : osons des décisions de rupture](#), Terra Nova, 2 avril 2020

5. Sarah Guillou, [La dépendance aux intrants chinois et italiens des industries françaises](#), 19 mars 2020 dans commerce extérieur, industrie, OFCE - le Blog

6. Les Greniers d'Abondance, [Vers la résilience alimentaire. Faire face aux menaces globales à l'échelle des territoires](#), 2020

## CHANGER DE PARADIGME

Au niveau européen comme au niveau national, l'été 2020 sera marqué par la mise en place de différents volets des plans de relance. Au moment de leur élaboration, les décideurs politiques ne pourront pas faire l'impasse sur une réflexion concernant la réorganisation des activités économiques. Cette réflexion est indispensable pour **construire des sociétés résilientes, capables de mieux résister aux événements extrêmes notamment sanitaires ou naturels** qui ne manqueront pas de se multiplier à l'avenir, de l'avis des scientifiques, du fait notamment du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité.

**Cela signifie que la France et l'UE doivent désormais s'atteler à une réorientation cohérente de tout une partie de leurs politiques pour réduire la longueur et la complexité des chaînes de valeur, régionaliser une partie des flux commerciaux et relocaliser certaines productions.** Autant de mesures qui supposent donc d'accepter de réduire in fine les volumes d'échanges internationaux. Ces efforts doivent permettre de maîtriser au mieux les capacités, mais aussi de limiter les impacts environnementaux et de soutenir la création d'emplois liée à notre consommation.

**Sur le plan agricole et alimentaire, la diversification, la proximité et la durabilité dans la production comme dans la commercialisation doivent devenir des principes directeurs pour renforcer la résilience sur les différents territoires.** Et l'échelon pertinent à partir duquel réorganiser ces activités est le niveau local. Des dynamiques intéressantes étaient en cours avant la crise et se sont accélérées pendant la période de confinement avec des changements de pratiques y compris dans des collectivités territoriales longtemps rétives. L'enjeu est donc non seulement de ne pas arrêter ce mouvement mais de l'encourager.

Cette note ne vise en aucun cas à dire qu'il faudrait stopper complètement les échanges ou à diaboliser le commerce international. Il n'est en effet pas possible de vouloir tout produire en France ou dans l'Union européenne. Certaines chaînes de valeur internationales sont précieuses quand il s'agit de produire des biens de haute technologie qui requièrent des compétences pointues de la part d'une multitude d'acteurs ou pour échanger certains biens agricoles de haute valeur ajoutée ou dont la production est localisée dans des zones spécifiques. Mais ce n'est pas le cas de tous les secteurs d'activités. Selon les estimations, entre un et deux tiers du commerce mondial constituerait en réalité du commerce intragroupe, c'est-à-dire entre les filiales d'une même entreprise multinationale. Ainsi le commerce engendré par des logiques de recherche d'efficacité économique aveugles aux coûts sociétaux et basées sur des calculs d'optimisation fiscale, sociale et environnementale ne doit plus avoir cours.

**Que ce soient pour des raisons stratégiques, sociales et écologiques, il nous faut aujourd'hui aller vers une économie réorganisée autour des objectifs suivants :**

- **Durabilité** : les modes de production, de consommation et d'échange doivent privilégier des pratiques les moins impactantes sur l'environnement et respectueuses des droits humains.
- **Sobriété** : réduction de la consommation afin de réduire l'empreinte écologique globale (émissions de GES, utilisation de ressources naturelles, impacts sur la biodiversité et pollutions) de nos activités économiques sur toute la chaîne (production, transport, consommation et gestion des déchets).
- **Résilience** : capacité à résister aux risques déjà identifiés (changement climatique, crise sanitaire, crise financière, épuisement de certaines ressources naturelles...).

- **Subsidiarité** : organisation des activités économiques à l'échelon le plus pertinent, en favorisant la proximité et l'ancrage territorial afin de promouvoir l'emploi et ainsi l'acceptation sociale de la transition. Le niveau local - corrélé à des pratiques durables - sera privilégié dans l'agriculture et un échelon européen par exemple pour d'autres types d'activités plus complexes comme la production de batteries électriques pour les voitures.
- **Solidarité** : loin d'un repli nationaliste égoïste, ce mouvement vise à permettre à chaque société de construire une économie adaptée à ses besoins et ses préférences collectives et à promouvoir des activités économiques internationales fondées sur le respect des droits humains et sociaux et de l'environnement.

## UN SERPENT DE MER

L'objectif de relocalisation avait déjà été affiché par certains décideurs après la crise de 2008 sans pour autant devenir une réalité. Selon l'économiste El Mouhoub Mouhoub, les effets des aides publiques (crédit d'impôt de 2005, prime à la relocalisation de 2008 devenue l'aide à la réindustrialisation en 2013...) se sont avérés limités<sup>7</sup>, notamment parce que les stratégies des entreprises en matière de délocalisation varient fortement selon les secteurs d'activité. Les formes récentes de relocalisation ou de régionalisation des chaînes de valeur s'expliquent notamment par l'échec de certaines opérations de délocalisation, la hausse des salaires dans les pays émergents, l'autonomisation de certaines activités, la recherche d'une plus grande proximité avec les marchés et des stratégies de "personnalisation de masse"<sup>8</sup>.

Bruno Le Maire avait d'ailleurs lui aussi, avant la crise du covid-19, indiqué que la relocalisation faisait partie des objectifs de son projet de Pacte productif. Mais cela ne visait que quelques secteurs de niche. Pour devenir une réalité, ce mouvement doit faire l'objet d'une stratégie d'ensemble cohérente. Cela suppose aussi de renoncer par exemple à nos exportations qui participent à la destruction d'activités locales structurantes dans les pays tiers, notamment les pays en développement et de mettre fin aux dispositifs d'aides à l'export pour tous les biens les plus nocifs pour l'environnement. Et il faudra également sans doute prévenir les nouvelles délocalisations qui ne manqueront pas de s'accélérer après la crise, que ce soit dans l'industrie ou dans les services, qui pourraient bénéficier d'effets d'apprentissage et de réseau sans précédent dans l'usage des technologies numériques avec le confinement mondial<sup>9</sup>.

La mise en œuvre d'une telle stratégie repose sur de nombreux leviers. Cette note qui ne prétend pas à l'exhaustivité, vise à examiner quelques-unes des conditions cumulatives nécessaires. Elle se décline en quatre parties : changer les règles pour permettre le soutien d'activités locales durables, exiger le respect d'un socle de règles minimales pour accéder au marché européen, promouvoir des règles internationales plus équitables et adopter des politiques volontaristes de relocalisation dans certaines filières stratégiques (énergies renouvelables, automobile, agriculture et alimentation).

7. El Mouhoub Mouhoub, [Délocalisations : comment faire machine arrière ?](#), Alternatives Economiques, 6 mai 2020

8. C'est-à-dire la multiplication du nombre de modèles et offres personnalisables à un coût le plus proche possible de celui des produits standardisés. Voir *Anti-jeu. Les sponsors laissent les travailleurs sur la touche*, rapport du collectif Ethique sur l'étiquette, en partenariat avec les Basic, 2016.

9. El Mouhoub Mouhoub, [Après le choc : relocalisations dans l'industrie, délocalisations dans les services](#), The Conversation, 6 avril 2020

## 1. Changer les règles pour permettre le soutien des activités locales durables

### 1.1 Renforcer la traçabilité sociale et environnementale des produits

**Pour commencer, le consommateur doit pouvoir bénéficier d'informations fiables sur l'origine des biens et services commercialisés dans l'UE.** Il n'y a aucune raison pour que les règles dans ce domaine ne se limitent qu'à certains produits alimentaires tels que les fruits et légumes frais.

Mais au-delà de la provenance des produits, se pose aussi la question des conditions sociales et environnementales de production qui dépasse le simple enjeu d'information du consommateur et relève davantage du rôle de contrôle des pouvoirs publics. C'est pourquoi il apparaît indispensable aujourd'hui de **renforcer la traçabilité sociale et environnementale tout au long de la chaîne de valeur, avec quelques informations basiques sur les conditions de production.** Cette transparence accrue sur les chaînes de valeur doit permettre d'instaurer progressivement des règles visant à discriminer les produits selon des critères sociaux et environnementaux adossés aux standards minimaux internationalement définis. À terme, l'UE pourrait ainsi bannir l'accès à son marché aux biens dont la production contribue à la déforestation, utilise des intrants interdits dans l'UE ou ne respecte pas les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail telles que la liberté syndicale ou le travail des enfants.

Une telle mesure pourrait s'avérer incompatible avec le droit de l'OMC ou certains des accords de commerce signés par l'UE. Le droit commercial considère les règles d'étiquetage comme des obstacles techniques au commerce et suggère de les limiter autant que possible aux informations nécessaires au consommateur<sup>10</sup>. Il est en outre fondé sur un principe général qui vise à ne distinguer les produits qu'en fonction de leurs caractéristiques finales, et non pas sur la base des procédés et méthodes de fabrication. Si cette incompatibilité était avérée, il faudrait exiger la révision de ces règles commerciales pour pouvoir avancer dans ce sens.

### 1.2 Accorder une dotation exceptionnelle aux collectivités territoriales sur 3 ans avec une conditionnalité sociale et écologique

Ce soutien financier direct et supplémentaire de l'État aux collectivités territoriales pour leurs investissements dans la transition écologique et sociale doit être conditionné à l'existence d'un Plan Climat Air Énergie Territorial et à une conditionnalité écologique et sociale.

Il doit concerner bien sûr les dépenses d'investissement via une hausse des subventions d'investissement accordées, mais aussi dans une moindre mesure, une hausse des subventions de fonctionnement, afin de donner aux collectivités les moyens notamment humains de concevoir et mener à bien leurs projets. Ainsi, en plus des outils de financement existants, et notamment des dotations de fonctionnement classiques, une dotation générale de fonctionnement liée à la transition écologique et sociale devrait être créée.

Une partie de ce financement exceptionnel aux collectivités dédié à la sortie de crise, devrait bénéficier au déploiement des énergies renouvelables et une autre à la transformation de nos systèmes agricoles et alimentaires territoriaux.

10. Mathilde Dupré, [Quels effets des accords commerciaux transatlantiques \(CETA et TTIP\) sur les règles d'étiquetage ?](#), Institut Veblen, Septembre 2016

### 1.3 Mettre en place un *Buy sustainable act* pour utiliser le levier de la commande publique

La commande publique représente environ 15 % du PIB européen<sup>11</sup> et 8 % du PIB en France (200 Mds€ par an). Elle constitue un levier stratégique pour soutenir l'emploi, l'économie locale et la transition écologique. Des critères sociaux, environnementaux, fiscaux, de proximité, de qualité ou de durabilité permettraient d'utiliser l'argent public pour relocaliser, transformer certaines activités ou encourager des pratiques responsables de la part des acteurs économiques.

Alors que les pays européens se préparent à accroître la commande publique pour relancer l'économie, il serait difficilement compréhensible que cet argent public serve par exemple à installer des équipements produits ailleurs qu'en Europe quand il existe, ou peut exister, une offre locale de qualité. Pourtant la politique commerciale actuelle promeut une toute autre approche. **Pour l'UE, le soutien de l'économie locale par la commande publique constitue un obstacle au commerce et une distorsion de concurrence.** Par conséquent, elle a ouvert ses marchés publics de façon unilatérale, sans obtenir la réciprocité de la part de ses partenaires. Les accords commerciaux tendent ainsi à réduire les marges de manœuvre des États dans ce domaine et à interdire toute réforme future des marchés publics visant à favoriser le développement de l'approvisionnement local dans les cantines scolaires, ou tout autre forme de relocalisation de l'économie<sup>12</sup>. C'est d'ailleurs déjà au nom des accords commerciaux existants que la Commission européenne a refusé les propositions portées par les collectivités locales pour introduire des critères de proximité lors de la révision de la Directive européenne sur les marchés publics de 2014.

#### • RÈGLES AMÉRICAINES QUI OFFRENT UN AVANTAGE AUX FOURNISSEURS LOCAUX

• **Buy American Act (1933)** - fournit un cadre général pour introduire des règles de préférence pour les fournisseurs américains.

• **Buy America Act (1983)** - l'acier et les biens manufacturés utilisés pour le système de transport public financé en partie par le département fédéral du Transport doivent être américains.

• **Berry Amendment (1941, rendu permanent en 1994)** - requiert du département de la Défense d'acheter tous les équipements non létaux à des fournisseurs américains. Renforcement du *Buy American* dans le domaine de la défense (1960)

• **American Recovery and Reinvestment Act (2009)** - des clauses d'achat américain avaient été introduites dans le plan de relance contre la crise financière. Sous la pression européenne, ces mesures ont été supprimées pour les signataires de l'accord sur les marchés publics de l'OMC.

• **Small business act (1953)** - réserve une part de marchés publics (entre 23 % et 40 %) aux PME nationales.

L'Union européenne aurait cependant la possibilité de redonner des marges de manœuvre aux États et aux collectivités locales. Elle pourrait s'inspirer des règles étatsuniennes telles que le *buy american act* ou le *small business act* qui permettent de cibler les entreprises nationales ou mêmes les petites et moyennes entreprises, en y ajoutant une dimension environnementale. **Un *Buy Sustainable Act* pourrait permettre d'utiliser l'achat public pour encourager les entreprises nationales et locales et les systèmes agricoles à transformer leurs modèles de production pour les rendre plus durables, tout en promouvant l'emploi local et en renforçant ainsi l'acceptabilité sociale de la transition écologique.** À condition, bien sûr, de desserrer l'étau de la politique commerciale dans ce domaine en révisant les règles multilatérales et les accords bilatéraux de commerce.

11. Stephen Woolcock, *TTIP : Opportunities and challenges in the area of public procurement*, Parlement européen, juin 2015.

12. Mathilde Dupré, *Quels effets des accords commerciaux transatlantiques (CETA et TTIP) sur les marchés publics ?*, Institut Veblen, 2016

## 1.4 Investir dans la formation

Les mesures en faveur de la relocalisation d'activités doivent nécessairement s'accompagner d'un effort massif en faveur de la formation des salariés, qu'ils soient en poste ou au chômage.

D'une part, la création d'un revenu de transition pour les personnes mises au chômage, qui seraient indemnisées pendant qu'elles sont formées aux métiers de demain, permettrait de répondre en partie aux besoins sociaux et économiques urgents, et ceux à venir.

D'autre part, la puissance publique doit sans plus tarder structurer les cursus de formation pour les adapter à la relocalisation de pans entiers de notre économie. Si l'on prend l'exemple de la production d'énergie photovoltaïque, celle-ci exige à la fois le passage à l'échelle du nombre de personnes formées, notamment pour installer les panneaux, mais aussi la création de règles strictes pour la qualification et la formation des intervenants. Ces dernières années ont créé un climat de défiance vis-à-vis des installateurs, à cause d'acteurs peu scrupuleux. Il est temps d'y mettre fin par la création d'un parcours de formation et une reconnaissance officielle des diplômes aux différents niveaux.

## 1.5 Développer les outils de filtrage des investissements

Des dispositifs de filtrage des investissements étrangers ont été mis en place en France et dans d'autres pays de l'UE. Ils ont pour objectif d'éviter le rachat par des investisseurs étrangers d'actifs stratégiques pour la sécurité. Les débats sont nombreux sur les secteurs qui peuvent faire l'objet de mécanisme de contrôle de la part des États et les modalités d'intervention. Le règlement européen adopté en février 2019 pour définir un cadre commun cible notamment l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, la défense, l'intelligence artificielle, la robotique et la cybersécurité. **Il appartient désormais aux États de renforcer l'importance donnée aux enjeux tels que la santé ou l'alimentation dans cette approche.**

En revanche, la question des impacts sociaux et environnementaux des investissements concernés ne figure pas véritablement à l'agenda politique. Et les accords de commerce et d'investissement ont eu tendance à réduire les marges de manœuvre des États qui souhaiteraient imposer des contreparties aux investisseurs internationaux en matière de développement local (emploi, approvisionnement, etc.).

**Les dispositifs de filtrage des investissements devraient être complétés par des mesures visant à favoriser leur contribution au développement local tout en réduisant les impacts négatifs.**

## 2. Exiger le respect d'un socle de règles minimales pour accéder au marché européen

### 2.1 Adopter des mesures miroirs dans toutes les réglementations liées à l'agriculture et l'alimentation

Dans le cadre des négociations commerciales récentes, il est clairement apparu que les producteurs étrangers qui exportent vers le marché européen ne sont pas tenus de respecter les mêmes exigences que celles imposées aux producteurs européens. C'est notamment le cas dans le secteur agricole. Ainsi par exemple, quand une molécule telle que l'Atrazine est interdite dans l'Union européenne, les agriculteurs étrangers qui exportent dans l'Union européenne peuvent l'utiliser à condition de

respecter les limites maximales de résidus autorisés (LMR). De même, pour la viande, certaines pratiques prohibées dans l'UE sont autorisées pour les produits importés comme l'utilisation de farines animales par exemple. Ces pratiques mettent nos agriculteurs face à une concurrence déloyale, et découragent par conséquent les dirigeants européens à prendre des mesures additionnelles pour promouvoir une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

**Des mesures miroirs doivent être systématiquement prévues dans la réglementation européenne pour que les mêmes règles de production s'appliquent pour les denrées agricoles produites dans l'UE et celles qui sont importées.** Cela obligerait les agriculteurs voulant exporter vers l'UE à créer des filières dédiées et certifiées respectant les normes de production européennes. Cela peut passer par la mise en place d'une directive sur le modèle de celle ayant interdit l'utilisation d'hormones pour les viandes importées. Le règlement adopté en 2019 pour interdire l'administration d'antibiotiques utilisés comme activateurs de croissance marque un premier pas dans cette direction mais doit encore faire l'objet d'une mise en œuvre effective. Cela pourrait également passer par une révision de l'Organisation commune des marchés de la PAC ou l'intégration de ces mesures dans le Green Deal et en particulier dans la stratégie de la fourche à la fourchette.

**Cet effort de cohérence doit par ailleurs être réciproque.** Les producteurs de pesticides européens sont aujourd'hui autorisés à fabriquer et à exporter des produits phytosanitaires à base de molécules interdites dans l'UE car jugées trop dangereuses. L'interdiction de telles pratiques à partir de 2022 a été décidée en France en 2018, non sans susciter une levée de boucliers des industries chimiques. Mais elle reste une exception au sein de l'UE et devrait être généralisée.

## 2.2 Adopter une obligation de vigilance pour l'ensemble des entreprises qui commercialisent des produits sur le marché européen

La France a adopté en 2017 une loi sur le devoir de vigilance<sup>13</sup> pour les très grandes entreprises de tous les secteurs d'activités. Elle instaure une obligation d'identifier et de prévenir les atteintes aux droits humains (travail des enfants, conditions de travail indignes, accident sur un site, atteintes aux moyens de subsistance de populations riveraines...) et à l'environnement (pollution pétrolière, déversements de déchets toxiques, fuite de gaz mortel...), résultant non seulement de leurs propres activités mais aussi de celles de leurs filiales et de leurs sous-traitants et fournisseurs. L'élaboration et l'application effective de leur plan de vigilance peuvent être contrôlées par le juge. Et en cas de dommage, les victimes et les associations justifiant d'un intérêt à agir, peuvent entamer des démarches auprès du juge français pour demander que la responsabilité de la société mère ou donneuse d'ordre puisse être engagée.

**L'Union européenne devrait créer une obligation au moins équivalente pour toutes les entreprises qui commercialisent leurs biens et leurs services dans l'Union.** A titre d'exemple, la conversion massive du marché automobile à l'électrique accroît la dépendance vis-à-vis de ressources minérales extraites dans des zones de conflits et à haut risques (pour le cobalt) ou provenant d'écosystèmes fragiles (pour le lithium). L'application pleine et entière de ce devoir de vigilance, dans un contexte de conversion de masse à l'électrique, est indispensable pour responsabiliser les constructeurs automobiles à améliorer la transparence de la filière amont, depuis les activités d'extraction jusqu'à la transformation. C'est un enjeu vital pour améliorer les droits des populations locales affectées par les activités minières.

13. ActionAid France, Amis de la Terre, Amnesty International, CCFD-Terre Solidaire, Éthique sur l'Étiquette et Sherpa, *Loi française sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre, Questions fréquemment posées*, juillet 2017.

Le 29 avril 2020, le commissaire européen à la justice, s'est engagé en faveur d'une initiative législative sur les obligations de diligence raisonnable en matière de droits humains et d'environnement pour les entreprises de l'UE au début de 2021, lors d'un évènement organisé par le groupe de travail «Conduite responsable des affaires» du Parlement européen<sup>14</sup>. Cette initiative inclura, selon Didier Reynders, des mécanismes de responsabilité et d'application, et des dispositions d'accès aux recours pour les victimes d'abus des entreprises. Cette annonce est intervenue après la publication de l'étude de la Commission européenne sur les exigences de diligence raisonnable tout au long de la chaîne d'approvisionnement<sup>15</sup>, qui a souligné l'échec des mesures volontaires des entreprises et affirmé la nécessité de règles obligatoires au niveau de l'UE. Les futures règles devront ainsi définir un cadre solide pour toutes les entreprises de tous les secteurs permettant non seulement de prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement mais aussi d'exiger des réparations pour les victimes en cas de violations avérées.

### 2.3 Instaurer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour les biens non agricoles

Des travaux exploratoires en vue de la mise en place éventuelle d'un mécanisme d'ajustement du prix carbone (ACF) aux frontières de l'UE pour certains secteurs font partie des propositions incluses dans le Green Deal. Des travaux ont été lancés pour élaborer une proposition en 2021. Et le plan de relance annoncé par la Commission européenne le 27 mai 2020 évoque l'utilisation des recettes pour le remboursement de l'emprunt *Next Generation EU*.

Un tel dispositif vise à soumettre les importateurs à des droits tarifaires ou une obligation d'achat de quotas d'émissions équivalents aux contraintes qui pèsent sur les producteurs européens. L'objectif est de prévenir les risques de « fuite de carbone » résultant de la délocalisation d'industries fortement émettrices de gaz à effet de serre ou de transferts de production vers des pays ayant des politiques climatiques peu ambitieuses qui pourraient se renforcer à mesure que le prix du carbone augmente dans l'UE. **Cette mesure n'a toutefois du sens que si elle permet de mobiliser tous les acteurs (l'ensemble des pays membres de l'UE, nos partenaires commerciaux, le secteur privé, etc.) pour accroître significativement les efforts de réduction des émissions. L'augmentation du prix du carbone en Europe avec la mise en place d'un prix plancher évolutif et la fin des quotas gratuits constituent donc des préalables à la mise en place d'un ACF. L'ACF ne doit d'ailleurs pas non plus exclure une approche plus normative, qui interdirait l'entrée sur le territoire de certains produits car jugés trop nocifs pour l'environnement.**

La mise en place d'un ACF pose quelques difficultés techniques, en particulier en matière de comptabilisation du contenu carbone des produits échangés. Une option pour démarrer serait de prendre comme valeur de référence par défaut l'intensité carbone des productions similaires mondiales secteur par secteur et d'exiger progressivement une transparence accrue sur ces enjeux de la part des producteurs.

- Un tel instrument pourrait cibler dans un premier temps quelques **produits intermédiaires très émetteurs de GES et fortement exposés à la concurrence étrangère**, comme le ciment, l'acier ou l'aluminium. Pour ces secteurs soumis au système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE ou ETS en anglais), une solution pourrait être de soumettre les

14. [Discours du commissaire Reynders le 29 avril 2020 lors du webinaire sur la diligence raisonnable organisé par le Groupe de travail du Parlement européen sur la conduite responsable des entreprises](#)

15. BIICL, Civiv Consulting, LSE, [Study on due diligence requirements through the supply chain](#). Final report

importateurs à l'obligation d'acheter des quotas, dans le cadre d'une réforme plus générale du dispositif, selon les paramètres mentionnés plus haut.

- Un ACF pourrait aussi concerner les **énergies fossiles** et permettre notamment de discriminer les ressources non conventionnelles, comme le pétrole issu des sables bitumineux ou le gaz de schiste, encore plus émetteurs de GES que le pétrole ou le gaz conventionnel.
- Dans le domaine des hydrocarbures, plusieurs initiatives ont tenté d'introduire des mécanismes spécifiques via la directive européenne sur la qualité des carburants adoptée en 2014, qui prévoit une baisse de 6 % de l'intensité carbone des carburants. Malheureusement, la portée de ce texte a été affaiblie sous la pression canadienne en pleine négociation sur le CETA. Le projet initial prévoyait d'allouer des valeurs d'intensité carbone différentes en fonction des types de pétrole. Mais ce volet a été abandonné. Au-delà des émissions générées par leur consommation en Europe, la fermeture du marché européen à ce type de produits enverrait un signal fort aux investisseurs du secteur à l'échelle internationale, et notamment en Amérique du Nord.
- La problématique du gaz est plus complexe car celui-ci est plus difficile à tracer. Pour ce faire, la France et l'UE devraient établir des facteurs d'émissions spécifiques pour les fossiles non conventionnels et mettre en œuvre des obligations de déclaration sur les différents types de ressources afin de pouvoir taxer le gaz en fonction de ses conditions d'extraction.

Pour ce qui concerne la question importante de la compatibilité de ce type de dispositifs avec les règles de l'OMC, plusieurs études y ont répondu positivement<sup>16</sup> mais, faute de précédent, nous manquons du recul nécessaire pour prévenir tout risque de conflit. La méthodologie retenue et les choix politiques quant à la suppression des quotas gratuits et à l'utilisation des recettes pourraient être décisifs pour lever les éventuelles objections, pour discrimination, des acteurs non européens. **Une partie des recettes collectées pourrait être allouée à des initiatives de réduction des émissions, en particulier dans les pays en développement et des exemptions pourraient être définies pour les pays les moins avancés.** De ce point de vue, l'annonce de la Commission en mai 2020 d'utiliser les recettes d'un éventuel ACF pour rembourser l'emprunt du plan de relance européen peut laisser craindre une utilisation exclusivement interne des ressources ainsi collectées. En outre, le mécanisme doit prévoir de prendre en compte les dispositifs de tarification du carbone existants dans des pays tiers et favoriser la mise en place de négociations pour essayer de les rapprocher de manière cohérente.

A noter que l'ACF ne doit pas s'appliquer en tant que tel au secteur de l'agriculture, car la seule métrique du carbone n'apparaît pas pertinente et pourrait même s'avérer contreproductive. Etant donné l'impact de l'utilisation de produits phytosanitaires sur la destruction de la biodiversité, la question de l'empreinte des produits sur la biodiversité devrait être également prise en compte, en complément de l'empreinte carbone.

---

16. Transport and Environment and Trade Justice Movement, *Can trade and investment policy support ambitious climate action?*, November 2017 et Pascal Lamy, Geneviève Pons et Pierre Leturcq, *Verdir la politique commerciale européenne : oui, mais comment ?*, Policy paper n°241, Juillet 2019

### 3. Promouvoir des règles internationales plus équitables

#### 3.1 Revoir le contenu des accords de commerce existants et faire primer le droit environnemental et social

Les accords de commerce multilatéraux et bilatéraux conclus par l'Union européenne font primer le commerce sur le droit environnemental, social et des droits humains. Ils doivent être revisités afin de renverser cette hiérarchie.

L'impossibilité de distinguer des produits non pas seulement sur leurs caractéristiques intrinsèques mais aussi sur la base des procédés ou méthodes de production invisibles sur le produit final et de les traiter de manière différenciée doit être levée. Et des marges de manœuvre accrues devraient être accordées aux États en matière de marchés publics, d'encadrement des investissements ou de réglementation (règles d'étiquetage et de traçabilité sociale et environnementale, clauses miroirs, etc.).

En outre, les droits de douane et les barrières non tarifaires sont aujourd'hui plus favorables à la circulation des biens fortement émetteurs de CO<sub>2</sub> qu'à celles des biens propres<sup>17</sup>. Ce biais environnemental constitue une forme de subvention implicite mondiale pour les émissions de CO<sub>2</sub> induite par la politique commerciale qui s'élèverait entre 550 et 800 milliards de dollars par an. C'est plus que les subventions directes à la consommation de combustibles fossiles évaluées à 530 milliards de dollars. Pour rendre la politique commerciale compatible avec les engagements de la communauté internationale souscrits au moment de l'Accord de Paris, les barrières commerciales devraient pouvoir être rehaussées pour l'ensemble des biens fortement émetteurs de GES.

Dans les accords bilatéraux, l'octroi de préférences commerciales devrait aussi être conditionné à l'atteinte d'objectifs environnementaux et sociaux. Et le respect de l'Accord de Paris et d'un certain nombre d'accords multilatéraux clés en matière environnementale et sociale devraient constituer des clauses suspensives.

#### 3.2 Rééquilibrer les droits et les devoirs des investisseurs

**La France et l'Union européenne doivent mettre fin aux systèmes d'arbitrage d'investissement et promouvoir des règles européennes et internationales en matière de devoir de vigilance pour que les entreprises soient tenues de respecter les droits humains sur l'ensemble de leur chaîne de valeur.**

Les accords de protection des investissements offrent aujourd'hui des droits exorbitants aux investisseurs étrangers qui leur permettent d'attaquer les États quand ils considèrent que les mesures adoptées par ces derniers nuisent à leurs intérêts. Ce système constitue en outre une rupture d'égalité flagrante avec les investisseurs nationaux.



#### LE CAS DU TRAITÉ SUR LA CHARTE DE L'ÉNERGIE

Dans le secteur énergétique, le traité sur la charte de l'énergie - entré en vigueur en 1998 et qui réunit aujourd'hui 53 membres dont l'UE - est régulièrement utilisé par les investisseurs du secteur fossile pour contester les mesures mises en œuvre par les États en matière de protection de l'environnement. Quelques 130 affaires découlant des dispositions du TCE sont connues à ce jour, dont 67 toujours en cours et 83 correspondent à des différends entre des investisseurs et des pays de l'UE (soit

17. Joseph Shapiro, *Environmental Bias of Trade Policy*, Energy Institute WP 305, May 2020

- 64 %). Parmi les litiges les plus emblématiques, on peut citer les deux plaintes de
- Vattenfall contre l'Allemagne (pour contester les règles environnementales imposées
- sur une centrale à charbon puis la décision de sortie du nucléaire), celle de Rockhopper
- Exploration contre l'Italie (suite à l'interdiction du forage offshore) ou la menace
- de plainte d'Uniper contre la fermeture d'une centrale à charbon aux Pays-Bas.
- Dans un rapport publié en février 2020, Yamina Saheb, ancienne responsable de
- l'unité efficacité énergétique du secrétariat international du TCE et auteure du
- GIEC<sup>18</sup>, dresse un bilan sévère de la mise en œuvre de ce traité, qu'elle juge tout
- simplement incompatible avec la lutte contre le changement climatique.
- Sur la base des investissements directs à l'étranger (IDE) cumulés dans les
- pays membres du TCE en janvier 2020, les actifs fossiles potentiellement
- échoués (*stranded assets*) protégés par le TCE depuis son entrée en vigueur
- seraient de l'ordre de 879 milliards d'euros (sans changement majeur du
- traité, ces actifs pourraient atteindre 2150 milliards d'euros d'ici 2050).
- Sur la période 2013-2019, 61 % des investissements protégés par
- le TCE étaient dans le secteur des énergies fossiles.
- Les émissions cumulées correspondant aux investissements intra-européens
- protégés par le TCE sont estimées à 30 Gt, ce qui équivaut au budget carbone
- européen restant entre 2018 et 2050 pour éviter de dépasser les 1,5 °C.
- Sur la base de ce constat, Yamina Saheb recommande de mettre fin à la protection
- des investissements dans les énergies fossiles dans le cadre de ce traité ou, à
- défaut, d'envisager une sortie du traité accompagnée d'un accord abrogeant la
- clause crépusculaire (*sunset clause*) qui protège les investissements déjà réalisés
- pendant une période de vingt ans après le retrait unilatéral d'un pays signataire.

**Au lieu de continuer à promouvoir l'extension de l'arbitrage d'investissement, les États européens devraient mettre fin aux vieux traités contenant des ISDS et promouvoir activement l'adoption d'un traité contraignant sur les entreprises et les droits humains dans le cadre des discussions en cours aux Nations Unies, à partir de la loi française sur le devoir de vigilance.**

## • UN RISQUE ACCRU DE LITIGES ENTRE INVESTISSEURS ET ÉTATS AVEC LA CRISE DU COVID-19

• Les crises économiques offrent des opportunités spécifiques aux investisseurs

• d'attaquer les États, à travers les tribunaux d'arbitrage d'investissement,

• en raison des mesures exceptionnelles que ces derniers se voient contraints

• d'adopter. Plusieurs pays ont en fait l'expérience concrète par le passé :

• l'Argentine après la crise de 2001, la Grèce et l'Espagne après la crise de

• 2008 ou les pays traversés par les printemps arabes en 2011<sup>19</sup>.

• La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a

• déjà alerté les États sur les risques accrus de litiges dans la période actuelle : « Bien

• que ces mesures soient prises pour la protection de l'intérêt public et pour atténuer

• l'impact négatif de la pandémie [...] certaines d'entre elles pourraient [...] exposer

• les gouvernements à des procédures d'arbitrage engagées par des investisseurs

• étrangers<sup>20</sup>. » De leur côté, les acteurs spécialisés de l'arbitrage multiplient les

• publications à ce sujet pour inciter les investisseurs à examiner les différentes

• opportunités : « Bien que l'avenir reste incertain, la réponse à la pandémie de Covid-

• 19 est susceptible de violer diverses protections prévues dans les traités bilatéraux

• d'investissement (TBI) et pourrait donner lieu à des réclamations à l'avenir par des

18. Yamina Saheb, *Modernisation of the Energy Charter Treaty. A Global Tragedy at a High Cost for Taxpayers*, Openexp, Janvier 2020

19. CEO and TNI, *Profiting from crisis. How corporations and lawyers are scavenging profits from Europe's crisis countries*, March 3014

20. UNCTAD, *Investment policy responses to the covid-19 pandemic*, Investment policy monitor, special issue n°4, May 2020

- investisseurs étrangers », écrit le cabinet d'arbitrage international Aceris Law<sup>21</sup>.
- Dans un appel<sup>22</sup> publié par Columbia Center on Sustainable Investment, plusieurs
- personnalités dont Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies sur
- l'extrême pauvreté et les droits humains et Jeffrey D. Sachs, professeur à l'université
- de Columbia, demandent un moratoire sur toutes les demandes d'arbitrage en cours
- et une restriction permanente sur toutes les demandes d'arbitrage liées aux mesures
- gouvernementales visant les dimensions sanitaires, économiques et sociales de la
- pandémie et de ses effets. Des expertes de l'International Institute for Sustainable
- Development recommandent ainsi aux États d'essayer de prendre des mesures
- pour se protéger<sup>23</sup>. Cela pourrait prendre la forme d'annonces de retrait de leur
- consentement à l'arbitrage entre investisseurs et États ou de déclarations conjointes
- pour suspendre ce mécanisme pour toutes les mesures liées à la pandémie de Covid-19.

### 3.3 Réformer les règles fiscales internationales

Pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale et le transfert artificiel de bénéfices, la France et l'Union européenne doivent promouvoir une réforme ambitieuse des règles fiscales internationales. **Une telle réforme doit être conduite dans un système multilatéral** qui permette à tous les pays de participer sur un pied d'égalité aux discussions.

Il s'agit aujourd'hui de sortir du principe de pleine concurrence pour établir des règles équitables de répartition des droits à taxer entre pays développés et pays en développement. Ces règles nouvelles devraient s'appliquer à l'ensemble des secteurs économiques et pas uniquement aux acteurs du secteur du numérique. **La formule de répartition entre les pays des assiettes fiscales globales des groupes multinationaux doit prendre en compte de manière équilibrée les facteurs de production, de consommation, ainsi que les nombres d'employés. Et les États doivent s'entendre sur la mise en place d'un taux effectif d'imposition sur les sociétés minimum** pour mettre fin à la concurrence fiscale à laquelle ils se livrent et qui s'est encore accélérée après la crise financière de 2008.

Faute d'un accord politique au sein de l'OCDE, dont le processus BEPS (Base erosion and profit shifting) est désormais très fragilisé après l'annonce des États-Unis de ne plus y participer, les États membres de l'UE pourraient très bien décider de **mesures unilatérales compatibles avec les réformes plus larges nécessaires à l'échelle internationale** et afin d'éviter aussi tout risque de double taxation. Alex Cobham, Directeur exécutif du Tax justice network recommande ainsi d'explorer plusieurs pistes<sup>24</sup> :

- **Introduire des taxes sur les bénéfices exceptionnels** non pas sur la base des profits locaux déclarés par les multinationales, mais sur la base d'une part équitable de leurs profits mondiaux. Les profits mondiaux supérieurs à 5 % pourraient ainsi être taxés à un taux situé entre 75 et 95 % selon une assiette définie à partir de la répartition du chiffre d'affaires et des salariés de l'entreprise.
- **Introduire un impôt minimum.** Si les bénéfices déclarés au niveau national sont inférieurs à, par exemple, 80 % de la part équitable des bénéfices mondiaux selon l'assiette fiscale qui devrait revenir au pays (calculée à partir de la répartition du chiffre d'affaires et des salariés),

21. Aceris Law LLC, *The COVID-19 Pandemic and Investment Arbitration*, 26/03/2020

22. P. Bloomer, J. P. Bohoslavsky, C. Correa, O. De Schutter, K. Kennedy, J. D. Sachs, M. F. Espinosa Garcés, *Call for ISDS moratorium*, May 2020

23. N. Bernasconi-Osterwalder, S. Brewin and N. Maina, *Protecting Against Investor-State Claims Amidst COVID-19: A call to action for governments*, IISD, April 2020

24. Alex Cobham, *US blows up global project to tax multinational corporations. What now?*, Tax Justice Network, 19 June 2020

ce dernier pourrait choisir de taxer non pas sur les bénéfices déclarés nationalement mais sur la base de l'assiette ainsi redéfinie.

- Les pays pourraient enfin **passer complètement et de manière unilatérale (individuellement ou de préférence l'échelle européenne) à une approche de taxation unitaire**. Il n'est en effet pas nécessaire de conclure un accord mondial pour s'engager dans cette voie.

**Quelle que soit la piste retenue, l'obligation de publication d'un reporting comptable pays par pays pour les entreprises multinationales devrait permettre de s'assurer que chaque pays ne taxe pas plus que la part qui lui revient.**

## 4. Mener des dispositifs d'accompagnement pour une relocalisation durable dans plusieurs secteurs stratégiques

### 4.1 Production d'énergie

#### 4.1.1 Un système fragile car dépendant des énergies importées et polluantes

Le système énergétique français est fortement dépendant des énergies fossiles et nucléaires importées. S'en affranchir en relocalisant notre production d'énergie via les énergies renouvelables, en plus d'investissements nécessaires dans la rénovation énergétique des logements et les autres mesures d'efficacité et de sobriété énergétique, permettrait d'améliorer notre résilience à court et à long terme.

**43,4% de notre consommation d'énergie primaire correspond à du pétrole et du gaz.** La facture pétrolière pèse pour près des trois quarts dans la facture énergétique globale de la France. La fluctuation des cours du pétrole et du gaz, sur lesquels la France n'a aucun contrôle, nous rend particulièrement vulnérables :

- Même lorsque des efforts politiques sont menés pour réduire nos consommations d'énergies fossiles, la facture énergétique de la France peut continuer d'augmenter. Ce fut le cas en 2018, où elle s'est établie à 45,1 milliards d'euros (+23 % par rapport à 2017). La facture des importations nettes de pétrole brut était de 24,1 md\$ en 2018 (+11 % en un an), malgré des volumes importés en forte baisse, dont 11,2 Md€ de produits raffinés et 10,7 Md€ (+25 % en un an) de gaz.
- Mais la situation actuelle de chute brutale du prix du pétrole sous la barre des 30 euros le baril au début du confinement, sous l'effet de l'effondrement de la demande n'est pas non plus sans conséquences négatives. Le risque de déstabilisation géopolitique est élevé dans de nombreux pays producteurs (Iran, Algérie, Nigéria, Russie...). Et la faiblesse des cours compromet aussi la capacité des entreprises gazières et pétrolières à gérer la production dans un avenir proche<sup>25</sup>. Les premiers acteurs affectés sont les producteurs de pétrole non conventionnel. Aux États-Unis, les producteurs de pétrole de schiste sont à risque de faillite car leur pétrole ne se vend pas à moins de 50-55 dollars. En outre, les entreprises du secteur

25. Si ces productions sont appelées à disparaître, en cas de faillite brutale sans que les alternatives au pétrole ne soient préparées (avec le développement de modes de déplacement durable notamment), cela pourrait créer un goulot de production d'ici 2025 et donc peser sur notre sécurité énergétique. A très court terme, le renforcement de la sécurité énergétique française passe ainsi par les leviers « production » (en développant les énergies renouvelables) et « consommation » (grâce à l'efficacité énergétique et la sobriété).

parapétrolier (dont les françaises Technip et Vallourec) sont aussi très touchées du fait de leur extrême spécialisation. Du point de vue environnemental enfin, un pétrole bon marché risque de reporter les efforts politiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et cela impacte aussi les recettes fiscales des États qui souvent, comme en France, permettent au moins en partie de financer les soutiens publics aux énergies renouvelables.

Tant que notre économie reste fortement dépendante du pétrole et du gaz, la fluctuation des cours pose un problème pour notre sécurité énergétique.

**En France, en ce qui concerne l'électricité (25% de notre consommation énergétique), près des ¾ de ce que nous consommons provient du nucléaire (soit 17% de l'énergie finale consommée).** La production d'électricité nucléaire dépend ainsi directement des importations d'uranium.

La crise du Covid-19 a aussi mis en lumière les difficultés de maintenance du parc nucléaire en cas de crise sanitaire : elle a fortement décalé les plannings d'arrêt et les travaux du grand carénage.

Le nucléaire est de toute évidence une énergie plus risquée que les autres sources, notamment au regard de la sûreté des centrales dont près des 2/3 arrivent à leur limite d'âge de 40 ans d'ici 2025. Mais aussi pour des enjeux de sécurité nationale et européenne (face à des attaques terroristes notamment). Et enfin pour notre sécurité d'approvisionnement lorsqu'il n'est pas possible de refroidir les centrales en cas de baisse du niveau des cours d'eau et/ou de hausse de leur température sous l'effet du réchauffement climatique.

**En bref, nous sommes dépendants pour 90 % de notre consommation énergétique d'importations en provenance de régions du monde à risque d'instabilité, d'entreprises non préparées aux chocs, et de commodités énergétiques sur lesquelles s'exercent une spéculation forte. La relocalisation de la production d'énergie en France et en Europe constitue par conséquent un moyen important d'accroître notre résilience.**

#### *4.1.2 Relocaliser la production d'énergie en créant de la demande pour les énergies renouvelables*

**Un premier objectif serait de respecter la trajectoire de déploiement des énergies renouvelables en France, telle que prévue par notre nouvelle feuille de route énergétique, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).** Pour le solaire, les objectifs de la PPE requièrent de développer au moins 3 GW de puissance installée par an jusqu'en 2028 (contre 1 GW actuellement). Pour l'éolien terrestre, l'enjeu est d'atteindre un quasi-doublement de la capacité installée entre 2016 et 2023. Or le secteur pourrait connaître des ralentissements à cause de la crise. Les chiffres de raccordement seront probablement en baisse en 2020 par rapport à 2019. Et le financement du soutien public apporté aux énergies renouvelables, et notamment aux projets existants qui bénéficient d'aides publiques au KWh produit, va également être compromis par la chute rapide des recettes fiscales de l'État liées à la vente de pétrole. La crise pourrait ainsi avoir pour conséquence d'éloigner encore davantage la France de son objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020, rendu contraignant par le droit européen. Ce retard devra être comblé rapidement.

**Un deuxième objectif est de favoriser un déploiement équilibré sur le territoire de ces énergies renouvelables, afin de favoriser un accès équitable des territoires à ces nouvelles sources d'activité économique, d'emploi, de fiscalité locale et à l'autonomie énergétique.** Plus personne ne conteste aujourd'hui que solaire et éolien sont assez mal répartis dans l'hexagone, avec une forte concentration d'éolien au Nord et à l'Est, et du solaire au Sud.

**Un troisième objectif est de renforcer par ce processus de relocalisation l'appropriation citoyenne et par les collectivités territoriales de la production d'énergie.** Non pas seulement pour améliorer la qualité des projets d'énergie renouvelable et raccourcir leurs temps de développement, mais aussi pour que cette relocalisation de l'énergie bénéficie au tissu économique local, dans une logique d'émancipation d'entreprises multinationales qui captent la rente des renouvelables. Un point largement plébiscité par le panel de citoyens consultés dans le cadre du débat public sur la PPE.

Satisfaire ces trois objectifs suppose que la puissance publique prenne de nouvelles mesures pour soutenir la production d'énergies renouvelables. La création d'un marché intérieur en est le principal levier.

**Propositions de modulation des tarifs et de la fiscalité pour aboutir à une répartition plus équitable des énergies renouvelables :**

- **Mesure 1 : Augmenter le plafond des tarifs d'achat photovoltaïques à 500 kWc.** Le plafond a été remonté à 300 Kwc mais il ne semble pas suffisant pour atteindre les objectifs de la PPE. Les règles européennes autorisent ce relèvement.
- **Mesure 2 : Moduler les tarifs d'achat et les appels d'offres photovoltaïques en fonction de l'ensoleillement.** Dans une logique d'aménagement équilibré, d'optimisation des infrastructures des réseaux, de lutte contre la spéculation foncière et d'équité envers acteurs locaux de la moitié Nord de la France fortement défavorisés par les règles actuelles, une compensation partielle du différentiel d'ensoleillement à travers une modulation des tarifs d'achat et une décentralisation des appels d'offres permettrait de mieux répartir sur l'ensemble de notre territoire la production d'électricité photovoltaïque ainsi que la création d'emplois et les retombées fiscales qui en découlent.
- **Mesure 3 : Affranchir les collectivités locales de certaines règles inadaptées.** Alors qu'en théorie les collectivités locales peuvent devenir productrices de leur propre énergie sur leur territoire, force est de constater que l'installation de systèmes photovoltaïques sur le toit de la mairie ou de l'école publique reste un parcours du combattant à cause de règles inadaptées pour ces acteurs. Il faut revoir ces règles pour les collectivités territoriales et libérer leur patrimoine foncier (bâtiments, parkings, décharges fermées). Parmi les exemples cités par l'association Hespul, il y a la limite de 100 mètres entre deux bâtiments appartenant au même propriétaire pour que les installations puissent bénéficier d'un tarif adapté à la taille disponible en toiture (règle créée pour lutter contre le contournement de la loi par des spéculateurs, mais inadaptée pour des acteurs publics). C'est le cas aussi de la limitation à 1,2% de l'augmentation de leur budget de fonctionnement, qui rend difficile le recrutement de personnels dédiés à cette mission, alors que c'est un investissement permettant une création de valeur durable au sein du territoire.

#### *4.1.3 Relocaliser les filières de production de technologies d'énergie renouvelable*

En plus d'un soutien public réévalué pour permettre la relocalisation d'une part croissante de la production d'énergie (de source renouvelable) sur notre territoire, la puissance publique doit doter l'UE et la France de moyens pour relocaliser la production des filières industrielles associées à ces énergies. L'enjeu se situe au niveau européen plutôt que français afin de disposer d'un marché de taille suffisante et de permettre les économies d'échelle.

L'Union européenne a énormément investi par le passé pour faire émerger les technologies de production d'énergie renouvelable qui sont aujourd'hui matures : éolien onshore et offshore et photovoltaïque

notamment. C'est en partie grâce aux innovations européennes que le coût du photovoltaïque a baissé de 80 % en 8 ans. Mais aujourd'hui, s'il reste en Europe une production de turbines éoliennes (à cause des coûts de transport élevés pour ces énormes machines), la production européenne de modules photovoltaïques a quasiment disparu face à la concurrence asiatique. Résultat : le transport représente aujourd'hui 10 % du prix d'un module photovoltaïque, d'après le syndicat Enerplan. Les craintes de cette industrie sont que, demain, cette part augmente. L'Europe serait en outre vulnérable en cas de rupture des chaînes d'approvisionnement mondiales de panneaux, par exemple en cas de nouvelle crise sanitaire.

L'Europe pourrait en particulier se positionner sur la nouvelle génération de panneaux photovoltaïques (PV). Pour y arriver quatre éléments semblent nécessaires. D'abord développer la taille du marché européen, ce qui passe forcément par des politiques publiques favorables au développement des énergies renouvelables que ce soit en volume mais aussi en termes de stabilité et prévisibilité des prix. Or, ces dernières années, c'est loin d'avoir été le cas sur ce secteur. Deuxièmement, il faut développer des normes sur la circularité de l'économie du PV car les panneaux européens seront davantage recyclables que les panneaux chinois. Troisièmement, il faut un investissement conjoint des États membres dans des infrastructures de production optimisées, c'est-à-dire dans la construction des « méga-usines » qui permettent des économies d'échelle comme pour l'alliance des batteries. Enfin, le développement d'un prix plancher du carbone et une taxe carbone aux frontières. Cela aurait comme effet de réduire la compétitivité des panneaux asiatiques dans l'UE par rapport aux panneaux européens car leur contenu carbone est supérieur. A cela s'ajoute le coût du transport (5 à 10 % du coût d'une installation PV) qui permettrait d'avoir une industrie compétitive à condition que les autres critères soient remplis.

## 4.2 Relocaliser et transformer l'industrie automobile : un pari impossible ?

### 4.2.1 L'enjeu : localiser la production pour mieux maîtriser les pollutions

Un constat émerge face à la crise dans l'automobile : l'allongement des chaînes de production pour optimiser la compétitivité coût à tout prix, en favorisant les délocalisations et l'externalisation des savoir-faire, a accru la dépendance de l'industrie automobile européenne et surtout française. Dès lors, la vulnérabilité de la filière est aussi celle des territoires sur lesquels sont implantés les sites industriels, et des salariés qui en vivent. L'automobile en France a perdu 1 emploi sur 5 depuis 2009, soumise à la concurrence des sites d'Europe de l'Est, d'Asie, du Maghreb. L'emploi automobile en Europe a en revanche progressé de 19 % entre 2008 et 2017.

Les perspectives pour les mois et années à venir ne laissent pas à ce stade entrevoir une inversion de cette tendance, et le Plan automobile ne change pas la donne. La question de l'avenir de la production automobile en France reste un sujet de préoccupation. 4 600 emplois seront supprimés chez Renault d'ici 2023, comme prévu dans le plan d'économie de février 2020, pour ne citer qu'un exemple. Les prévisions de suppressions de 15 000 emplois dans la filière moteur restent d'actualité et l'été 2020 s'ouvre sur une série de plans sociaux. Les sous-traitants sont désormais fragilisés par la crise et risquent d'être soumis à une concurrence internationale d'autant plus féroce en sortie de crise.

Les stratégies internationales des donneurs d'ordres ont un impact social mais également environnemental. L'allongement des chaînes de production nourrit en premier lieu le transport international et ses externalités négatives : émissions de gaz à effet de serre, pollution, saturation des axes routiers... De plus, ces stratégies diluent la maîtrise des impacts environnementaux tout au long de la chaîne de valeur. Alors que la lutte contre le changement climatique implique une mesure des émissions, l'impact réel des produits est difficilement traçable et dans les faits l'accès aux données est insuffisant.

Cette délocalisation devient d'autant plus visible avec la conversion à l'électrique, puisque pour ces véhicules, 75 % de la chaîne de valeur est en Asie. A la délocalisation de la production vient s'ajouter la "délocalisation" de la pollution liée à la fabrication des batteries et à l'extraction des matières premières. Cette situation n'est pas sans alimenter la défiance, légitime, des automobilistes vis à vis des véhicules électriques (la conversion à l'électrique ne fait que délocaliser la pollution), et les controverses sur la fiscalité environnementale sur les véhicules polluants (l'impact de la fabrication des véhicules est trop peu pris en compte au regard des impacts liés à leur usage).

Dans ce contexte, **l'Alliance pour les batteries** est un axe majeur de la politique du gouvernement pour relocaliser des filières stratégiques. L'enjeu est bien de ramener la production et la création de valeur en Europe et en France. Pourtant, l'Alliance pour les batteries ne mobilise pas largement les acteurs du secteur. Et de nombreuses entreprises, parmi lesquelles des acteurs majeurs, n'y sont pas impliqués. L'implication de Renault, annoncée dans le cadre du Plan automobile et en lien avec le prêt accordé de 5 milliards aux constructeurs, doit encore être confirmée, et précisée.

Au-delà de cette relocalisation stratégique, c'est bien la question de l'intégration locale de la filière automobile qui est centrale pour renforcer la filière et les emplois qui y sont liés : internalisation des fonctions clés pour l'industrie, y compris les activités liées à la robotisation, et le renforcement du tissu de sous-traitants.

#### *4.2.2 La "relocalisation" de l'industrie automobile, mondialisée, impose une responsabilisation accrue des entreprises*

La volonté de relocaliser une partie de la production et de renforcer la compétitivité de l'industrie automobile faisait déjà partie des priorités depuis plusieurs années, sans réels effets. Sur le territoire français, les stratégies internationales des groupes ne convergent ainsi ni avec la demande sociale de maintien de l'emploi, ni avec les objectifs climatiques, et en particulier avec la décarbonation des transports prévue pour 2050. Les politiques économiques achoppent.

Le principal marqueur de cette impuissance est la non prise en compte des recommandations du Haut Conseil pour le climat. Celui-ci préconisait en avril 2020 de conditionner le soutien financier de sortie de crise aux entreprises à la définition d'une stratégie compatible avec la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). Cette recommandation n'a pas trouvé de débouché dans le Plan automobile qui ne fixe aucune contrepartie aux aides accordées. Cette absence de contreparties demandées aux acteurs, et au secteur dans son ensemble, favorise ainsi le maintien des logiques de productivité à court terme, au détriment des emplois, mais aussi du climat. Elle traduit surtout l'incapacité des politiques publiques à infléchir les stratégies des groupes au regard des objectifs sociaux et environnementaux avec les outils incitatifs actuels, et à intégrer le long terme.

La relocalisation de l'industrie automobile, pour répondre aux enjeux de soutenabilité, de résilience et de solidarité, doit donc pouvoir mobiliser de nouveaux outils de politique économique : pour mieux réguler, en utilisant les outils de la fiscalité et des normes, et en planifiant les activités dans le sens de la décarbonation et du respect des objectifs de l'Accord de Paris. Par ailleurs, l'intervention à l'échelle française ne peut suffire à répondre à cet enjeu et la relocalisation de l'industrie doit trouver un sens à l'échelle européenne.

Enfin, la relocalisation sous-tend une plus grande transparence, une mise en cohérence de l'action économique et sociale, et une responsabilisation pleine et entière des acteurs.

#### 4.2.3 Huit mesures pour orienter le secteur sur la voie de la décarbonation

→ **Mesure 1 : mettre en place un suivi du plan automobile en France.**

Le Plan automobile<sup>26</sup> présenté le 26 mai 2020 par le Président de la République, mise sur la localisation à haute valeur ajoutée : R&D, production de batteries, et 1 million de véhicules électriques par an d'ici 2025. La relocalisation est une spécificité de ce plan par rapport aux précédents. Cette spécificité et les montants accordés au secteur impliquent un suivi et une évaluation des retombées des mesures prises, du point de vue des objectifs retenus par le gouvernement (soutien à l'offre, à la demande et aux salariés) mais également du point de vue de l'impact écologique du secteur et de l'emploi. Ce suivi requiert une méthode transparente, et une gouvernance adaptée.

→ **Mesure 2 : imposer des critères environnementaux et sociaux aux politiques d'achat.**

L'engagement des acteurs de la filière pour localiser les achats, et "ne pas donner a priori d'objectifs de localisation de principe hors de France ou d'Europe et, à offre comparable, considérer de manière favorable les fournisseurs français" est un des éléments du Plan automobile à suivre de près. Mais il faut aller plus loin et imposer aux acteurs des critères d'achat nouveaux pour sortir d'une logique stricte de réduction des coûts, y compris en permettant de favoriser dans le cadre des marchés publics les fournisseurs locaux, en fixant des objectifs d'achat de proximité. Cette évolution pourra être soutenue au niveau européen par la mise en place d'un Buy Sustainable Act.

Ce principe pourra s'appliquer également aux aides à l'achat octroyées par l'État aux ménages et aux entreprises. En particulier, la prise en compte de l'origine de la batterie des véhicules subventionnés pour définir le montant des aides à l'achat devrait pouvoir être mis en place progressivement.

→ **Mesure 3 : internaliser la production des équipements liés à industrie 4.0.**

Les investissements dans l'usine 4.0 déployés dans le cadre du Plan automobile impliquent la production d'équipement pour les sites de production. Cette production est source d'emplois et pourrait donc utilement être localisée en France, et ce afin d'inverser la tendance actuelle à la délocalisation.

→ **Mesure 4 : mesurer et prendre en compte l'empreinte carbone, liée à l'activité des fournisseurs et à l'impact du transport.**

A l'horizon 2050, PSA ambitionne d'atteindre la neutralité carbone pour l'ensemble de ses sites tandis que Renault s'est engagé à réduire de 60 % ses émissions directes et indirectes entre 2010 et 2030. Ces ambitions affichées constituent un levier supplémentaire pour promouvoir l'intégration locale des activités en France, en misant sur un impact moindre des transports et de chaînes logistiques, mais également une capacité à mieux maîtriser les impacts tout au long de la chaîne de valeur pour les donneurs d'ordres.

→ **Mesures 5 : renforcer les investissements publics et privés dans l'Alliance pour les batteries.** Si l'Alliance doit être un axe de relocalisation « exemplaire », alors le plan de relance devrait la renforcer pour en faire une véritable stratégie industrielle pour l'économie circulaire et la relocalisation. Cela suppose de soutenir :

- La R&D, des nouveaux projets de production de batteries.
- Des infrastructures de recharge pilotées et alimentées en énergies renouvelables.
- L'industrie du recyclage. Cette action devra être menée en cohérence avec les objectifs de la directive batterie en cours de révision au niveau UE.

26. [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20200526\\_DP\\_Automobile.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20200526_DP_Automobile.pdf)

→ **Mesure 6 : relocaliser la production de petits véhicules.**

La logique de compétitivité-coût à court terme explique le choix des constructeurs d’opter pour des stratégies de recentrage sur des voitures à haute valeur ajoutée. Dans une telle configuration, il leur apparaît alors inconcevable d’être en mesure de rapatrier certains modèles, comme les Renault Clio (majoritairement produites en Turquie) ou les Peugeot 2008 (produites en Espagne). A contrario, la France est compétitive pour produire des voitures à plus haute valeur ajoutée, comme des SUV ou des utilitaires. Pour les SUV, cette spécialisation est contre-productive par rapport aux objectifs environnementaux et climatiques.

L’enjeu est aujourd’hui double : il s’agit d’une part de stopper l’hémorragie pour maintenir la production des petits modèles électriques sur le territoire, et d’autre part de mettre en place les conditions de la production en France de futurs petits modèles, plus légers, plus performants et adaptés aux besoins. Il s’agit donc moins d’une stratégie de “relocalisation” que d’une stratégie de “localisation”.

→ **Mesure 7 : développer l’économie circulaire.**

L’économie circulaire peut trouver toute sa place au sein de la filière automobile. Il y a notamment un potentiel autour des activités de recyclage : la filière peut intégrer plus de matières recyclées dans son process de production, produire des déchets recyclables, etc. De la même manière, les actions autour du potentiel d’optimisation du process de production d’une usine (consommation énergétique, consommation d’eau, production de déchets...) en combinant le process d’une usine à ceux des acteurs de son territoire sont nombreuses. A terme, c’est l’organisation entière des usines de production qui pourrait se transformer grâce à l’économie circulaire, celles-ci pouvant disposer d’un grand nombre de matières premières sur place et sans délais d’acheminement.

→ **Mesure 8 : renégocier un contrat de filière pour engager la transition.**

L’actuel Contrat stratégique de la filière automobile prend fin en 2022. Il apparaît aujourd’hui que cette feuille de route n’est pas à la hauteur des enjeux environnementaux, notamment par le fait que les engagements des donneurs d’ordres ne se soient pas contraignants. Il est nécessaire qu’un nouveau contrat de filière soit renégocié, afin qu’il accompagne de manière juste et responsable la filière dans les mutations qu’elle rencontre, notamment sur l’évolution des besoins en compétences et en emplois.

### 4.3 Agriculture et Alimentation

Comme le rappelle la Convention Citoyenne pour le Climat, l’agriculture occupe une place de choix dans les solutions de sortie de crise. La relocalisation, la durabilité et la diversification de notre modèle agricole et alimentaire doivent permettre l’accès à une alimentation choisie, diversifiée et saine pour tous. « Cette crise nous démontre la nécessité d’accélérer la transition écologique et de relocaliser les productions pour garantir la sécurité alimentaire européenne » selon les propres termes du cabinet de Didier Guillaume alors ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation<sup>27</sup> du gouvernement d’Edouard Philippe.

Le modèle agricole et alimentaire s’avère en effet trop dépendant de l’international à la fois en termes de main-d’œuvre et d’intégration dans les chaînes de valeur. Avec peu de stocks, il compte sur un transport intensif et permanent et la précarité alimentaire est latente<sup>28</sup>. D’autant que la fracture alimentaire déjà forte avant la crise (5,5 millions de personnes qui avaient recours à l’aide alimentaire

27. Coralie Schaub et Aude Massiot, *Alimentation : le boom des réseaux de circuits courts*, Libération, 2 avril 2020

28. Les Greniers d’Abondance, *Vers la résilience alimentaire. Faire face aux menaces globales à l’échelle des territoires*, 2020



Ils doivent cibler la restauration collective en gestion directe (gestionnaires publics, associatifs ou privés).

Pour le volet aide à l'investissement et à la formation, des financements de la PAC pourraient être mobilisés (via le Plan Stratégique National) et pour les investissements matériels, il est possible de privilégier d'autres outils (CDC investissement, BPI et banques avec prêt à taux zéro qui sont des acteurs compétents pour étudier la construction de modèles économiques durables).

→ **Mesure 2 : élaboration d'un grand plan français de diversification de production alimentaire territoriale.**

Nous importons aujourd'hui plus de 50 % de nos fruits et légumes et notre élevage dépend très fortement pour son alimentation de produits responsables de déforestations. Ce plan viserait donc à soutenir les pratiques agricoles durables déficitaires dans notre pays et dans nos territoires tels que les légumes secs, les fruits et les légumes frais et les élevages laitiers et allaitants herbagers.

Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a déjà précisé sa volonté de renforcer le plan protéines qu'il s'apprête à annoncer, pour développer les filières locales de production d'aliments pour l'élevage, comme le soja et le colza. Grâce à ce grand plan de diversification, l'installation ou la conversion en maraîchage sur une zone de grandes cultures ou l'apparition d'élevages herbagers en Ile-de-France seraient fortement incitées.

Nous consommons aussi trop de produits d'origine animale. Or, l'élevage intensif est néfaste pour l'environnement et notre santé. C'est pourquoi la production et la consommation de produits d'origine animale doivent être réduites très fortement. Aussi, il est indispensable de favoriser le maintien et le développement d'un modèle d'élevage durable au détriment des modèles intensifs. Ce plan pourrait donc financer également l'accompagnement, les services et/ou le matériel (nouveaux ateliers par exemple) nécessaires aux agriculteurs ou collectifs d'agriculteurs désirant se diversifier à l'échelle de la ferme ou diversifier le territoire. Un bonus pourrait être prévu pour les agriculteurs qui se regroupent.

*Conditions d'obtention :*

- Productions et modes de production en agroécologie suivantes : légumineuses pour l'alimentation humaine et animale, fruits et légumes frais et/ou élevage laitiers et allaitants à l'herbe avec un taux de chargement limité.
- Seraient également éligibles toutes les productions en agroécologie déficitaires dans les bassins de production auxquels elles appartiennent.

*Sources et montants de financement :*

- Maintien de l'outil des aides couplées de la PAC (10 % du budget du 1er pilier de la PAC)<sup>33</sup>
- Paiements pour la diversification de la production à la ferme de la PAC (provenant des aides actuelles à l'investissements)

---

33. [Proposition de la plateforme pour une autre PAC](#)

## CONTACTS

→ **Mathilde Dupré,**  
co-directrice de l'Institut Veblen,  
[dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

→ **Samuel Leré,**  
responsable du plaidoyer à la Fondation Nicolas Hulot,  
[s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME



**Institut Veblen**  
*pour les réformes  
économiques*