

APPEL A CONTRIBUTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE CRITÈRES RELATIFS À L'ANALYSE DE LA COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR DES AIDES D'ETAT DESTINÉES À PROMOUVOIR LA RÉALISATION DE PROJETS IMPORTANTS D'INTÉRÊT EUROPÉEN COMMUN

Contribution de l'Afep

Dans le cadre de la présente consultation, la Commission européenne entend actualiser sa communication de 2014, dont la validité arrive à expiration fin 2021, sur les critères relatifs à l'analyse des aides d'Etat destinées à soutenir les PIIEC.

Avant de commenter plus avant le projet, les entreprises souhaitent rappeler l'importance des PIIEC à de nombreux titres :

- C'est un outil majeur pour soutenir de nouveaux projets novateurs (batteries, microélectronique, hydrogène...) nécessaires à l'économie européenne, à la stratégie industrielle renouvelée et aux objectifs européens de transition climatique et numérique. Tout en regrettant que le secteur des services reste encore largement absent de cet outil alors que ces entreprises sont également engagées dans l'innovation, les entreprises saluent en ce sens l'ajout de projets dans les domaines de la santé et du numérique dans le champ de la nouvelle communication (§ 26) ;
- Sa modernisation est l'occasion de mettre à niveau la politique européenne des aides d'Etat dans un monde ayant profondément évolué depuis 7 ans (numérisation générale de l'économie, concurrence globalisée, puissance économique de pays tiers...).

Les PIIEC sont un élément essentiel pour inciter les entreprises à innover et se projeter dans l'économie du futur au service du marché intérieur. Cependant, il est important de noter que les PIIEC, de par leur construction, restent des outils complexes et d'utilisation récente. A ce titre, l'actualisation de la communication de 2014 devrait se concentrer sur la clarification du cadre existant, afin de fournir un outil stable et prévisible pour les acteurs industriels et les prestataires de services européens.

Les entreprises considèrent que la communication sur les PIIEC doit viser à favoriser la coopération entre les Etats membres et les industriels européens. La construction ou la production commune de solutions technologiques mutualisées entre entreprises requièrent des investissements parfois très importants, notamment dans la recherche, le développement et l'innovation (« RDI ») environnementale ou numérique. De tels projets peuvent aussi renforcer le leadership de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique, en particulier dans certains secteurs technologiques clés (aérospatiale et défense, énergie, microélectronique, automobile etc..), et favoriser l'autonomie stratégique européenne face à la concurrence de pays tiers t mettant en œuvre des soutiens massifs à leurs entreprises.

Après la crise sanitaire et économique subie par l'économie européenne, il est important d'offrir à tous ses acteurs des outils de soutien, pouvant être mis en œuvre dans un cadre juridique clair et efficient.

Dans un souci de lisibilité, les commentaires infra suivent l'ordre des paragraphes du projet de Communication. Face aux lourdeurs administratives créées à l'occasion de l'actualisation de la Communication de 2014, ils entendent promouvoir un texte pragmatique, souple et structuré au service de projets d'intérêt commun pour l'Europe.

I. COMMENTAIRES SUR LES CRITERES CUMULATIFS GENERAUX

Divers critères cumulatifs généraux sont listés (point 3.2.1.) reprenant pour la plupart d'entre eux, des éléments existant depuis 2014. Les modifications apportées à certains d'entre eux (§ 15, 17, 18, 19, 20) soulèvent des difficultés pratiques pour les acteurs économiques. De même, le manque d'actualisation se révèle parfois source de préjudice potentiel (§ 19).

Les entreprises souhaitent donc apporter les commentaires suivants aux paragraphes :

- **15** : La crise du Covid a confirmé le besoin de mettre en œuvre des outils de sécurisation de nos approvisionnements en matières premières et la nécessité de conforter nos enjeux de souveraineté. A ce titre, les entreprises estiment que la participation à la sécurisation des approvisionnements de l'Europe devrait être retenue parmi les divers critères d'admissibilité à un PIIEC.

En conséquence, le § 15 devrait être complété de la manière suivante :

Le projet doit apporter une contribution importante aux objectifs de l'Union, par exemple en revêtant une importance majeure pour le pacte vert pour l'Europe, la stratégie numérique, la stratégie européenne pour les données, la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, *la sécurisation des approvisionnements en matières premières de l'industrie européenne*, Next Generation EU, le nouvel espace européen de la recherche pour la recherche et l'innovation, le nouveau plan d'action pour une économie circulaire ou l'objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050, entre autres.

- **17** : désormais, « sauf si un nombre inférieur est justifié par la nature du projet, ce dernier doit associer au moins quatre Etats membres ». En 2014, il était mentionné (§ 16) que le projet devait « normalement associer plus d'un Etat membre ».

Sans remettre en cause les objectifs visés par la Commission, les entreprises déplorent ce durcissement d'admissibilité qui conduirait à décourager de nombreux projets. Elles ne nient pas la puissance partenariale requise pour engager et soutenir des projets forts et structurants pour l'économie de demain (ex : l'hydrogène). Des projets de moindre envergure peuvent cependant se révéler tout aussi porteurs d'intérêt collectif et de contribution aux politiques européennes. Tel fut notamment le cas en 2014 pour l'un des premiers PIIEC, porté par deux pays scandinaves (SA. 39078). A ce titre, ils ne doivent pas être empêchés par un principe trop strict qui induirait des délais d'instruction longs et chronophages en fonction de la compréhension du sujet par chaque Etat membre concerné par le projet.

La mention « sauf si un nombre inférieur est justifié par la nature du projet » ne suffit pas à pondérer le durcissement de ce critère d'admissibilité. Cette justification sera le plus

souvent impossible à apporter. Cette condition alourdira les charges administratives des entreprises et des Etats qui devront passer du temps à démontrer la pertinence de leur projet. Elles génèreraient en outre une incertitude juridique entravant le développement de ces projets transnationaux. Cet ajout de charges administratives est d'autant plus paradoxal alors que les PME sont également incitées à rejoindre des PIIEC.

Or, l'Europe a un besoin vital de se projeter rapidement dans des stratégies porteuses d'avenir.

Pour éviter ces biais, les entreprises proposent de :

- considérer ce point comme un des indicateurs positifs généraux supplémentaire dans le § 22 et non comme une caractérisation stricte ;
- laisser la possibilité à quelques Etats membres (moins de 4) de travailler à des projets d'intérêt commun afin de favoriser toutes les opportunités répondant aux objectifs recherchés d'intérêt général européen ;
- rédiger en conséquence le § 17 de la manière suivante : « ~~Sauf si un nombre inférieur est justifié par la nature du projet, ce dernier~~ Le projet doit associer au moins quatre **deux** Etats membres.... ».

- **18** : la substance de ce paragraphe devant permettre à tous les Etats membres intéressés de participer à un projet émergent a été déplacée des indicateurs positifs généraux (§ 20-a en 2014) vers les critères cumulatifs généraux. Il en résulte un renforcement de ces critères. Les entreprises considèrent de nouveau que cette lourdeur supplémentaire ne se justifie pas pour les PIIEC, instrument incitatif permettant aux Etats membres d'investir conjointement au soutien d'objectifs politiques européens. Il n'est nul besoin d'aller jusqu'à imposer comme critère d'admissibilité que les 27 Etats membres aient une « réelle » possibilité (notion peu claire) de participer à un projet émergent.

En conséquence, elles proposent de rédiger ce § 18 de la manière suivante : « **Lorsque le projet le justifie**, tous les Etats membres ... ».

- **19** : les entreprises constatent que la rédaction de ce § relatif aux répercussions des bénéfices générés par le projet concerné est identique à celle de 2014. Les exigences relatives à la recherche d'un effet de levier (« spillover ») liées aux PIIEC omettent de mentionner explicitement que la propriété intellectuelle développée par les entreprises ayant investi dans les PIIEC doit être également protégée, et devraient être rééquilibrée en ce sens. Les entreprises doivent avoir un intérêt économique pour participer à un PIIEC – des obligations extensives de partager leur propriété intellectuelle contribueront plutôt à les en décourager ; il ne peut être une condition préalable pour obtenir l'accord de la Commission sur un PIIEC. Cette obligation se comprend d'ailleurs assez difficilement au regard de l'objectif des PIIEC de contribuer à la compétitivité industrielle européenne. Ceci peut en outre décourager les entreprises de participer à des activités de recherche et technologie (R&T) et R&D communes, qui seront pourtant la pierre angulaire de la compétitivité des entreprises européenne face aux défis futurs.

Cet intérêt légitime de protection de la propriété intellectuelle doit donc être également pris en compte dans le cadre des éléments caractérisant le projet visé, à côté des effets de « spillover ».

- **20**: le cofinancement du projet par le bénéficiaire doit désormais être « significatif », qualificatif inexistant dans la version de 2014 (§ 18).

Le caractère « significatif » apporte une notion subjective peu sécurisante pour les initiateurs de projets qui devront affronter dans les prochains mois une sortie de crise compliquée dont l'issue réside en partie dans la mise en œuvre de projets coûteux sur lesquels les aides européennes sont essentielles (ex : hydrogène, numérique, sources d'énergie alternatives). Les PIIEC ont pour objectif prioritaire de soutenir des projets que le marché ne peut financer seul, sur des chaînes de valeur stratégiques pour l'Europe. Leur examen se fonde sur des notions d'aides d'Etat objectives et quantifiables (« funding gap ») s'appuyant sur des budgets d'investissements et des plans d'affaires documentés.

Des critères objectifs relatifs au cofinancement par le bénéficiaire semble donc plus opportuns. Il est ainsi proposé d'abandonner cet ajout « significatif » et de se référer à la méthodologie existante, fondée sur la notion de « funding gap » dans le cadre d'une analyse menée au cas par cas pour assurer une proportionnalité adéquate du financement.

II. COMMENTAIRES SUR LES INDICATEURS POSITIFS GENERAUX

Les principaux commentaires des entreprises portent sur les paragraphes 22, 24, 32, 33, 37, 39 et 50 :

- **22-f)** : le point f) précise que « le projet tient compte du règlement sur la taxinomie ».

Le règlement sur la Taxinomie 2020/852 propose une classification européenne pour soutenir les investissements durables. Elle offre un cadre utile de référence pour déterminer la durabilité d'une activité économique, mais elle doit encore être complétée par des actes délégués

Si l'utilisation de la taxinomie apparaît intéressante a priori afin d'identifier des activités « déjà vertes » sous l'angle des deux premiers critères examinés (atténuation des émissions de gaz à effet de serre et adaptation au changement climatique), il n'en reste pas moins que les travaux sur ce thème sont actuellement insuffisants pour apprécier la contribution de l'ensemble des projets à la transition écologique :

- la taxinomie s'applique aux activités et seulement de façon indirecte aux projets : elle se fonde en effet sur une analyse des activités par code NACE, qui ne permet pas de prendre en compte la complexité de certains projets industriels ;
- les notions d'activités en transition et facilitatrices, introduites uniquement pour les critères climatiques et non pas pour les quatre autres objectifs environnementaux, pourraient exclure de nombreuses activités qui se trouvent pourtant dans cette situation. Cette classification ne devrait pas entraîner un risque d'exclure des projets de transition ;
- si les critères d'examen techniques concernant les objectifs climatiques de la taxinomie ont été récemment adoptés, de nombreuses activités n'ont pas été couvertes par la proposition d'acte délégué et les critères environnementaux des quatre objectifs restants n'ont pas été encore définis. Or ils contribuent potentiellement à la transition

écologique et aux objectifs du Green deal et constitueront le véritable enjeu du changement climatique.

Au vu des nombreux textes devant encore contribuer à stabiliser la mise en œuvre de ce règlement alors même que l'adoption de la nouvelle publication PIIEC est annoncée pour le second semestre 2021, les entreprises proposent l'ajout suivant, afin de tenir compte au mieux des premiers retours d'expérience sur le règlement et sur la disponibilité des données :

f) « Le projet tient compte du règlement sur la taxinomie **dès lors que le cadre juridique relatif à sa mise en œuvre sera stabilisé.** ».

- **24** : ce nouveau paragraphe vise des projets comprenant un premier déploiement industriel qui doivent permettre la mise au point d'un nouveau produit ou service à forte intensité de recherche ou d'innovation.

S'il doit rester un élément prépondérant de l'analyse des projets à soutenir et notamment de leur compétitivité future, les entreprises considèrent que le critère innovant ne peut être le seul. Le soutien public offert par les PIIEC peut en effet être justifié pour développer ou conforter une offre industrielle européenne qui se substituerait à des importations de manière à renforcer l'autonomie stratégique et la résilience des chaînes de valeurs.

A cet effet, les modifications suivantes sont proposées dans le § 24 :

Les projets comprenant un premier déploiement industriel doivent permettre la mise au point d'un nouveau produit ou service **issu de travaux à forte intensité** de recherche et d'innovation ~~et/ou le déploiement d'un processus de production~~ **fondamentalement** innovant. Les améliorations régulières sans dimension novatrices d'installations existantes et le développement de nouvelles versions de produits existants **peuvent ne sont pas être** considérées comme un premier déploiement industriel.

- **32 et 33** : en amendant la communication de 2014, ces deux § visent à ce que l'Etat membre fournisse notamment à la Commission «une description complète du scénario contrefactuel...».

Très répandu en droit de la concurrence, le contrefactuel est un exercice qui demeure complexe à réaliser, source de nombreux et longs débats entre les parties prenantes. En outre, il conditionne le montant des aides octroyées.

La caractéristique majeure des PIIEC est d'encourager les Etats membres à soutenir des projets transnationaux contribuant clairement à la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE (infrastructures, microélectronique, chaîne de valeur des batteries et hydrogène). Tous ces domaines du futur sont par essence stratégiques pour l'Europe de demain.

Il est urgent de les lancer ; réaliser du contrefactuel n'a pas grand sens et fait perdre un temps précieux face à la concurrence mondiale agile et rapide, sur des domaines prospectifs qui n'existent pas jusqu'alors et sont justement destinés à propulser l'Europe dans une économie nouvelle (ex : l'hydrogène) grâce à ce soutien public.

Il est donc proposé que ces paragraphes consacrés à réaliser des scénarios contrefactuels irréalistes soient supprimés.

- **37** : ce paragraphe, nouveau, tend à limiter la rentabilité des projets faisant l'objet de l'aide d'Etat en envisageant un éventuel mécanisme de récupération auprès de l'Etat membre notifiant.

Si ce mécanisme est sans conteste légitime dans son principe, les entreprises en dénoncent l'application visant les PIIEC. En effet, dès lors que le montant de l'aide et sa forme ont été considérées comme proportionnées et limitées au strict nécessaire à l'issue d'un examen des services des Etats impliqués et de la DG Concurrence, il paraît excessif de rajouter un tel dispositif. Cette logique pondère en effet les effets positifs d'un PIIEC aux objectifs de la politique industrielle européenne et au dynamisme de son marché intérieur

Alors même que l'aide d'Etat a été proportionnée et limitée, envisager des mécanismes de remboursement ex post revient à limiter la portée de ce mécanisme d'incitation inhérent à ce type d'aide en condamnant par avance des résultats trop favorables économiquement. L'Europe a besoin de soutien fort à l'instar de la politique menée par la Commission lors de la crise sanitaire de 2020, alors saluée par les acteurs économiques dans leur ensemble, en raison de ses répercussions qui vont atteindre l'ensemble du marché intérieur profondément pendant encore de longues années.

Pour ces différentes raisons, des clarifications sont nécessaires afin de mieux circonscrire la portée de ce mécanisme de remboursement dans le cadre des PIIEC. En tout état de cause un dispositif de remboursement ne peut être envisagé que s'il a fait l'objet d'une contractualisation ex ante.

- **39** : ce paragraphe, existant déjà dans la communication de 2014, vise à bon droit à tenir compte des subventions versées dans les pays tiers au cours des trois années précédentes pour compenser les distorsions du commerce international. L'ajout proposé permettant à la Commission de prendre « des mesures appropriées pour remédier aux distorsions de concurrence résultant de subventions reçues en dehors de l'UE » est bienvenu.

Les entreprises souhaitent cependant attirer l'attention de la Commission sur les évolutions économiques majeures confirmées depuis 2014.

L'approche européenne de la politique de concurrence doit en effet continuer à s'adapter pour accompagner les entreprises agissant dans un monde globalisé complexe et évoluant rapidement. Dans ce cadre, une approche plus dynamique doit prendre en compte la concurrence potentielle dans une temporalité plus conforme à la réalité de l'économie, à la

durée de vie d'un produit ainsi qu'à la capacité des concurrents à entrer sur le marché à moyen-terme.

Dans ce cadre, il est proposé de rédiger ainsi les phrases suivantes du § 39 : « la Commission peut tenir compte du fait que, directement ou indirectement, des concurrents de pays tiers ont reçu **depuis trois à cinq ans** ou vont recevoir des aides d'une intensité équivalente pour des projets similaires. **Dans son analyse, la Commission peut également considérer les soutiens qui sont ou pourraient intervenir en tenant compte du cycle de vie du produit concerné.** ... Cependant lorsque des distorsions de commerce international sont susceptibles de se produire après une période de plus de **cinq ans**, ... ».

- **50** : ce paragraphe qui porte sur la transparence devant être apportée dans le cadre de cette aide requiert les commentaires suivants :

- Afin d'assurer une meilleure cohérence dans l'exigence de fournir le texte intégral de la décision d'octroi de l'aide individuelle (a), il est proposé de remonter la partie suivante du c) à la fin du a) : « à l'exception des secrets d'affaires et d'autres informations confidentielles dans les cas dûment justifiés et moyennant l'accord de la Commission conformément à sa communication sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État ; » ;
- Il est demandé une clarification de la formulation du point d) nouveau.

AU SUJET DE L'AFEP

Depuis 1982, l'afep regroupe de grandes entreprises présentes en France. L'association, basée à Paris et à Bruxelles, a pour objectif de favoriser un environnement favorable aux entreprises et de présenter la vision de ses membres aux pouvoirs publics français, aux institutions européennes et aux organisations internationales. Le rétablissement de la compétitivité des entreprises pour parvenir à la croissance et à l'emploi durable en Europe et relever les défis de la mondialisation est la priorité de l'afep. L'afep compte environ 113 membres. Plus de 8 millions de personnes sont employées par les entreprises de l'afep et leur chiffre d'affaires annuel cumulé s'élève à 2 600 milliards d'euros.

Emmanuelle Flament-Mascaret – Directrice Droit Economique / concurrence@afep.com

Alix Fontaine – Chargée de mission Affaires européennes et Communication / a.fontaine@afep.com