

Paris, le 9 janvier 2023

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Note des autorités françaises sur les contours d'une stratégie « Made in Europe »

Lors de la réunion du Conseil européen du 15 décembre 2022, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont « invit(é) la Commission à présenter, au début de 2023, une stratégie au niveau de l'UE visant à stimuler la compétitivité et la productivité ». Les propositions de la Commission doivent nourrir les débats d'une réunion extraordinaire du Conseil européen prévue les 9 et 10 février prochains.

Les autorités françaises souhaitent promouvoir **un ensemble de mesures pouvant constituer une réponse européenne robuste et rapide aux défis auxquels doit faire face l'industrie européenne**, dans le contexte de la crise énergétique et inflationniste, conséquence de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et dans le contexte des politiques de soutien et de subventionnement de leurs industries par les autres grands acteurs économiques mondiaux.

Ainsi, à titre d'illustration, l'*Inflation Reduction Act* (IRA), s'il constitue une étape décisive pour la décarbonation de l'économie américaine et démontre que les États-Unis partagent l'ambition climatique portée par l'Union européenne soulève des difficultés : l'ampleur des montants mobilisés, et leur composante discriminatoire, créent des distorsions de concurrence et soulèvent des préoccupations fortes sur la capacité de l'UE à attirer ou maintenir les investissements productifs dans les secteurs clés de la transition climatique. Ces risques économiques sont renforcés par la crise énergétique que traverse l'Europe.

La mise en place d'une politique industrielle européenne ambitieuse et renforcée est donc aujourd'hui indispensable. Les autorités françaises proposent qu'elle prenne la forme d'une stratégie « Made in Europe ».

En effet, tel que défini dans la **déclaration de Versailles** des 10 et 11 mars 2022, alors que la Russie venait d'initier son agression militaire non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine, notre objectif doit être de **rendre la base économique de l'Europe plus résiliente, plus compétitive et mieux adaptée** aux transitions écologique et numérique et de favoriser les investissements, tout en réduisant notre dépendance

énergétique. La déclaration ambitionne notamment de réduire nos dépendances stratégiques dans les **six secteurs identifiés comme « sensibles »** : l'énergie, les matières premières critiques, les semi-conducteurs, la santé, le numérique et l'agroalimentaire. Des mesures ambitieuses devront notamment permettre d'agir dans les secteurs d'activité qui sont les plus susceptibles, à court terme, de subir des distorsions du level playing field global ou une dégradation des dépendances de l'Union, par exemple le photovoltaïque, les batteries, l'hydrogène et les matériaux critiques. Ce faisant, il s'agira en particulier de contrer certaines pratiques distorsives de nos principaux partenaires commerciaux, qui - outre qu'elles sont très probablement contraires aux règles de l'OMC - nuisent aujourd'hui directement aux entreprises européennes et à la compétitivité de l'Union européenne.

Cette stratégie « Made in Europe » reposerait sur 4 piliers principaux :

1. Un arsenal législatif européen pleinement adossé à l'Agenda de Versailles

Une stratégie industrielle européenne ambitieuse et adaptée aux défis globaux actuels nécessitera tout d'abord d'**accélérer la mise en œuvre de l'agenda de Versailles, notamment par la définition d'objectifs de réduction de nos dépendances et par l'adoption des législations sectorielles nécessaires** sur les secteurs sensibles (à l'image du Chips Act). Très concrètement, l'Union devrait se donner, en fonction des sujets stratégiques, des cibles de production à atteindre d'ici 2030. Dans ce cadre, une réflexion sur l'adaptation de la commande publique européenne aux enjeux de la politique industrielle européenne sera nécessaire, pour que des **critères qualitatifs** puissent être pleinement mis en œuvre et inclus dans les appels d'offres : soit qu'ils existent déjà et doivent être renforcés (critères environnementaux et sociaux), soit qu'ils doivent être ajoutés (sécurité d'approvisionnement, réduction des dépendances stratégiques de l'Union). Enfin, une **revue des réformes permettant de simplifier et d'accélérer les procédures d'octroi des permis pour l'installation de nouveaux sites de production** sera nécessaire, tout comme une **réforme du marché de l'énergie** rapide et complète, tant ces deux points constituent des éléments déterminants dans les décisions de production et d'investissement des entreprises.

2. Un choc de modernisation et de simplification du cadre des aides d'Etat

La complexité du cadre actuel et la longueur des procédures font partie des critiques principales que relaient les entreprises. Dans ce contexte, plusieurs mesures sont indispensables.

Il conviendra d'anticiper la prolongation des possibilités prévues par **l'encadrement temporaire Covid-19** et de **préparer un soutien temporaire et ciblé, sous forme de guichets, pour les secteurs qui le nécessitent à court terme**, via des subventions ou des crédits d'impôt fondés sur des critères définis en amont, dans un nombre limité de secteurs. Cette mesure devrait assurer aux entreprises une prévisibilité du traitement de leur dossier et des délais courts. Ces deux mesures permettront de répondre, dans l'urgence, aux décisions que les entreprises pourraient prendre dans les semaines à venir et qui auraient des conséquences de long terme néfastes pour l'Union.

Cette stratégie pourrait également s'appuyer sur une **modernisation plus large des régimes d'aide d'Etat**, notamment par un **relèvement des seuils actuels de notification prévus par le RGEC** et une **extension des champs** couverts par le RGEC, afin de mieux soutenir les secteurs aujourd'hui prioritaires pour l'Union.

De même, considérant l'expérience désormais acquise sur ces procédures, il conviendra de **réduire à 4 mois les délais d'instruction des PIIEC et de simplifier et d'accélérer le traitement des petits projets**, afin notamment d'en faciliter l'accès pour les PME. Des exemptions spécifiques aux petites et moyennes entreprises pourront être introduites, ainsi qu'en faveur des projets qui comprennent une phase de recherche et développement et de « premier déploiement industriel », lorsque le montant d'aide demandé est inférieur à 50 M€. Un code de bonne pratique pour les PIIEC pourra compléter ce dispositif, afin d'en clarifier, simplifier et accélérer le fonctionnement.

Il conviendra également de travailler à la **mise en œuvre effective des clauses d'alignement**, notamment en mettant en place des conditions d'utilisation simplifiées dans les secteurs définis dans l'agenda de Versailles (en effet, aujourd'hui si de telles clauses existent, elles sont en pratique quasi-impossibles à utiliser).

3. Des financements à la hauteur de cette politique industrielle européenne renouvelée

Afin de répondre aux besoins de soutien et de financement urgents dans les secteurs susceptibles de (dé)localisation ou de décisions d'entreprises défavorables à la robustesse de l'économie européenne, à sa

souveraineté et à la transitions écologique, l'Union européenne doit **présenter à très court terme un outil de financement crédible et ambitieux. Un fonds de souveraineté pourra être construit en deux temps.**

Tout d'abord, **un fonds d'urgence pourra être créé à très court terme, en s'appuyant sur les financements existants qu'il serait utile de réorienter en partie sur les priorités stratégiques.** Il devra permettre un recours plus rapide et plus important à ces financements, mais aussi une **modernisation et une flexibilisation accrues de leurs conditions d'emploi.** Ils devront notamment permettre de poursuivre l'objectif de la mise à l'échelle industrielle et devront permettre à l'Europe d'investir dans des projets capacitaires stratégiques pour l'industrie européenne en complément des interventions des États, par exemple pour apporter aux PIIEC un financement européen complémentaire.

Il conviendra également de **préparer dès maintenant la mise en place d'un fonds de souveraineté complet,** qui devra être opérationnel avant la fin 2023, et qui prendra la suite du fonds d'urgence. Cette réflexion devra s'appuyer sur une estimation des besoins dans les secteurs sensibles.

Afin de prévenir le risque de fragmentation du marché intérieur, les autorités françaises recommandent de **travailler dès maintenant aux modalités de fonctionnement d'un outil similaire à SURE,** afin d'en permettre, le cas échéant, une mise en œuvre rapide, et de **définir dès maintenant les critères conduisant à décider de le mettre en place.**

4. Une politique commerciale pleinement mobilisée

Enfin, **la politique commerciale de l'Union devra contribuer, dans toutes ses dimensions, à l'atteinte de ces objectifs communs,** notamment par un dialogue structuré et ambitieux avec nos partenaires commerciaux mais aussi par une mobilisation complète et rapide des instruments autonomes et de défense commerciale. L'Union s'est récemment dotée de nouveaux outils en la matière. Sa crédibilité auprès des opérateurs économiques européens repose en grande partie sur sa capacité et sa volonté de les mettre effectivement en œuvre.

L'annonce de ces mesures le plus rapidement possible et en particulier à l'occasion du Conseil européen des 9 et 10 février prochains permettrait, selon les autorités françaises, d'envoyer un signal aux entreprises en les rassurant sur la détermination de l'Union européenne à préserver et renforcer l'attractivité économique du territoire européen. Cela permettrait d'éviter ainsi qu'elles ne prennent des décisions d'investissement hors d'Europe, alors qu'aujourd'hui on observe que cette tendance constitue un vrai risque, avec toutes les conséquences en termes de désindustrialisation qui en résulteraient.

1. Une stratégie industrielle européenne ambitieuse pour mettre en œuvre l'agenda de Versailles

1.1. Adopter les législations sectorielles nécessaires sur les secteurs sensibles

Pour préserver son attractivité économique et industrielle, comme pour la réduction des dépendances les plus critiques, il est nécessaire que l'Union européenne parvienne à des résultats opérationnels, dans un calendrier contraint, *a minima* pour les secteurs sensibles et stratégiques listés dans la déclaration de Versailles (auxquels pourrait être ajouté l'espace).

Pour ce faire, **les autorités françaises sont favorables à l'adoption, pour chacun de ces secteurs, d'objectifs de production, à horizon 2030, en mobilisant à l'échelle de l'UE les leviers réglementaires, financiers et industriels pertinents, sur le modèle du *Chips Act*.**

Pour ces secteurs, la mise en œuvre d'une politique industrielle européenne ambitieuse devrait s'appuyer sur un suivi fin des différents segments de la chaîne de valeur et des dépendances. La Commission devrait identifier les besoins en financement, notamment les besoins en formation, permettant l'atteinte des objectifs fixés. Elle pourrait décliner, en lien étroit avec les filières, des plans stratégiques, décrivant la mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs. Les outils nationaux et européens pertinents devraient être mobilisés, y compris de nouvelles législations sectorielles (à l'instar du *Chips Act* ou du futur *Critical Raw Materials Act*), qui pourraient être présentées par la Commission.

Plus précisément, **la Commission pourra identifier les secteurs liés à l'agenda de Versailles pour lesquels la réplification de législations sur le modèle du règlement Batteries,** qui promeuvent un modèle vertueux combinant respect de critères sociaux et environnementaux, *due diligence* et obligations de recyclage.

1.2. Adapter la commande publique aux enjeux de la politique industrielle européenne

Les autorités françaises appellent à une réflexion approfondie par la Commission, sur l'inclusion effective de critères qualitatifs dans la commande publique et les dispositifs de soutien à la demande, afin de sécuriser en particulier la capacité de l'UE à mener sa transition verte et de permettre la décarbonation efficace de nos industries.

La France demande qu'une analyse soit réalisée sur **la pleine mise en œuvre des critères environnementaux et des critères sociaux, d'ores et déjà prévus dans la législation européenne mais insuffisamment appliqués,** de sorte à ce que l'UE puisse mieux mettre en adéquation ses agenda économiques, verts et sociaux. Il serait ainsi particulièrement intéressant que la Commission examine l'inclusion de considérations environnementales liées aux modalités de production, de transformation du produit ou de livraison. Cette approche permettrait de mieux prendre en compte en particulier les externalités environnementales et les coûts liés à la fin de vie du produit (démantèlement, recyclage, et valorisation des déchets). Cette approche, qui respecterait pleinement les principes de non-discrimination et de libre accès à la commande publique, dans la mesure où elle n'aboutirait pas à l'attribution d'un marché à une entreprise locale pour le seul motif qu'elle est implantée localement, pourrait toutefois ouvrir de fait prioritairement le marché à des entreprises mettant pleinement en œuvre les normes européennes.

Une analyse mériterait également d'être réalisée sur l'inclusion de critères de sécurité d'approvisionnement, qui, eux, ne sont pas prévus aujourd'hui dans la législation européenne, mais qui auraient beaucoup de sens dans le contexte récent de crise sanitaire, de concurrence internationale exacerbée et de guerre en Europe. **Dans le cadre de cet objectif de sécurité d'approvisionnement et de manière ciblée, des critères de valeur ajoutée produite au sein de l'Union européenne pourraient utilement être étudiés, pour les secteurs qui le justifient,** afin d'encourager et de garantir une production minimale sur le sol européen pour certains produits.

Ainsi, en complément d'aides à la décarbonation des industries européennes, **la Commission pourrait utilement lancer des travaux et aboutir à des propositions concrètes d'ici avril 2023 pour spécifier ces critères, pour permettre une application renforcée des normes et standards environnementaux et sociaux européens et la sécurité d'approvisionnement de l'UE.** Ils devront être objectifs sur le plan méthodologique et permettre d'identifier les produits les mieux disant en particulier sur le plan environnemental. Ces travaux devraient s'inspirer du contenu des instruments autonomes adoptés par l'UE ou en cours de négociations comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), les mesures miroirs, le règlement batterie ou le règlement éco-conception.

1.3. Garantir les conditions-cadres nécessaires au maintien de l'activité industrielle au sein de l'Union

Il convient de lancer une revue des réformes permettant, au niveau législatif ou des pratiques des services et administrations concernées, de **simplifier et d'accélérer les procédures d'octroi des permis pour l'installation de nouveaux sites de production.**

Dans ce contexte, au regard des différentiels de compétitivité en matière de coûts énergétiques entre l'Europe et le reste du monde, la **réforme du marché de l'énergie** revêt une importance toute particulière afin de garantir aux entreprises un accès durable à l'énergie, à un prix compétitif et pleinement représentatif du coût de production du mix électrique national. Cette réforme reste donc une priorité majeure des prochains mois.

2. Un choc de modernisation et de simplification du cadre des aides d'Etat

2.1. Prolonger les possibilités prévues par l'encadrement temporaire COVID-19

Les autorités françaises soutiennent une prolongation des possibilités prévues par la section 3.13. de l'encadrement temporaire COVID-19. Cette section a été conçue comme un cadre de relance dans un contexte post-crise qui est, en effet, particulièrement à même de soutenir l'investissement pour faciliter le développement d'activités industrielles dans un but de relance durable. Son utilisation devrait en conséquence pouvoir être prolongée au-delà du 31 décembre 2023, dès lors qu'il est susceptible de constituer un vecteur important pour faciliter les investissements permettant d'accompagner la transition verte.

2.2. Autoriser un soutien temporaire et ciblé, sous forme de guichets, pour les secteurs qui le nécessitent à court terme

Les autorités françaises souhaitent faire évoluer le cadre réglementaire des aides d'État pour créer un environnement qui autorise les mesures de soutien en faveur de nouvelles capacités de production industrielles dans un certain nombre de secteurs clés de la transition écologique et ainsi éviter la (dé)localisation de capacités de production stratégiques en dehors de l'Union européenne.

Afin d'atteindre cet objectif, **les autorités françaises proposent de permettre l'expérimentation de mesures de soutien ciblées – via des subventions ou des crédits d'impôt – fondées sur des critères définis en amont, dans un nombre limité de secteurs.** Ces aides seraient octroyées sur le fondement de critères définis en amont permettant de déployer rapidement, **dans une logique de guichet**, ce qui assurerait aux entreprises une prévisibilité quant au traitement de leur dossier et des délais courts.

Ces mesures pourraient être expérimentées, soit dans un nouveau cadre spécifique et ciblé, soit au moyen d'une révision à mi-parcours des lignes directrices concernant les aides en faveur du climat, de la protection de l'environnement et de l'énergie (LDCEE)¹ et ce, **au cours du premier semestre 2023.**

Ces dispositifs pourraient prendre la forme d'avantages fiscaux (crédits d'impôts) ou de subventions directes ciblées sur les secteurs stratégiques qui auront été identifiés. À cet égard, les autorités françaises saluent l'initiative de la Commission visant à compléter la « *boîte à outils* » des aides d'État.

Un tel assouplissement du cadre devrait être **ciblé sur les secteurs les plus stratégiques et les plus susceptibles, à court terme, de subir des distorsions du *level playing field* global ou une dégradation des dépendances de l'Union, par exemple le photovoltaïque, les batteries, l'hydrogène et les matériaux critiques**, pour lesquels un dysfonctionnement du marché a été identifié.

Cet assouplissement devrait, en outre, être limité dans le temps (par exemple jusqu'en 2030).

2.3. Relever les seuils de notification prévus par le RGEC

La Commission a proposé, dans le cadre de la révision ciblée du règlement (UE) n° 651/2014 portant exemptions générales par catégorie (RGEC)² pour la mise en œuvre du Pacte vert, de relever le seuil de notification de droit commun des aides en faveur de la protection de l'environnement (y compris en faveur de la décarbonation) à 20 M€ par entreprise et par projet. Ces seuils sont – indépendamment du contexte inflationniste - largement insuffisants pour financer les besoins massifs d'investissement indispensables à la mise en œuvre des transitions écologique et énergétique nécessaires pour atteindre la neutralité climatique à horizon 2050.

Après avoir identifié au sein de la section 7 les secteurs dont l'accompagnement est le plus pertinent, un relèvement des seuils, jusqu'à 40 M€, pour la notification des aides relevant de la section 7 du RGEC, par entreprise et par projet, pourrait être envisagé pour accompagner les projets qui participent de l'atteinte de cet objectif, notamment des projets de décarbonation des processus industriels.

Cette réévaluation des seuils de notification du RGEC devrait permettre d'accompagner les secteurs stratégiques et sensibles définis par l'agenda de Versailles, en identifiant notamment les filières les plus directement concernées.

2.4. Prévoir, au sein du RGEC, un mécanisme dérogatoire pour les projets les plus stratégiques

Le règlement (UE) n° 651/2014 portant exemptions générales par catégorie (RGEC)³ fixe *ex ante* des conditions de compatibilité auxquelles certaines catégories d'aide, limitativement énumérées par le règlement, peuvent bénéficier d'une présomption de compatibilité et ainsi être dispensées de l'obligation de notification préalable à la Commission. Ces conditions se traduisent généralement par des exigences en termes de coûts admissibles, d'intensité d'aide et de seuils de notification.

Les autorités françaises souhaiteraient qu'il soit possible d'aller plus loin et qu'une nouvelle catégorie dérogatoire soit incluse dans le RGEC, permettant aux aides accordées en faveur de projets industriels stratégiques dans des secteurs identifiés *a priori* comme clés pour l'agenda de Versailles.

¹ Communication de la Commission – Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, 2022/C 80/01.

² Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité.

³ Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité.

De manière additionnelle à l'approche sous forme de guichets décrite en 2.2, la logique serait de considérer qu'il y a certains projets à ce point stratégiques qu'il ne faut même fixer aucun plafond *a priori*. Le contrôle *ex post* de la Commission serait alors adapté à l'ampleur de la dérogation. Ces projets seraient identifiés parmi les projets les plus stratégiques d'un nombre restreint de secteurs, par exemple le photovoltaïque, les batteries, l'hydrogène, et les matériaux critiques.

Enfin, et d'une manière générale, les exemptions proposées permettront d'alléger significativement la charge administrative pesant sur la Commission qui fait face, à l'heure actuelle, à un important volume de dossiers individuels d'entreprises dans le cadre des procédures de notification et, ainsi, d'optimiser les processus d'examen des projets PIIEC.

2.5. Réduire à 4 mois les délais d'instruction des PIIEC

Les autorités françaises considèrent que leurs propositions relativement à la révision du RGEC devraient permettre de réduire significativement la charge administrative pesant sur la Commission dans le cadre des procédures de notification. Conformément à l'approche « *big on big things and small on small things* » qui a guidé le précédent programme de réforme *State Aid Modernisation* (SAM) en 2012, une augmentation de ces seuils permettrait, de plus, de réserver l'examen de la Commission dans le cadre de la procédure de notification individuelle aux aides dont les montants et le potentiel de distorsion de la concurrence au sein du marché intérieur sont les plus élevés.

À titre d'exemple, la durée récemment observée entre la pré-notification des dossiers individuels des entreprises et la décision d'autorisation des PIIEC Hy2Tech et Hy2Use récemment validés par la Commission européenne était respectivement de 9 mois et 1 an⁴.

Les autorités françaises considèrent que l'introduction dans le RGEC de telles exemptions ciblées sur les PIIEC permettront, en particulier, à la Commission d'adopter une décision d'autorisation en matière de PIIEC dans un délai maximum bien plus limité, comme cela a été le cas dans le cadre de la procédure d'instruction du premier PIIEC sur les batteries (la pré-notification ayant eu lieu en juin 2019 et la décision de la Commission européenne ayant été obtenue en décembre 2019). **Ces délais devraient être plafonnés à 4 mois.**

Cette limite pourrait être discutée avec les autres États membres, par exemple dans le cadre du Forum PIIEC lancé par l'Autriche, pour limiter là encore la charge de la Commission, et dans le cadre d'un code de bonnes pratiques pour les PIIEC (cf. infra).

2.6. Adapter les règles des PIIEC, en particulier au profit des PME

Les autorités françaises proposent d'introduire dans le RGEC des exemptions spécifiques aux petites et moyennes entreprises (PME), dont les jeunes pousses agissant en qualité de partenaires directs et associés dans le cadre de PIIEC, ainsi qu'en faveur de grandes entreprises pour des projets qui comprennent une phase de recherche et développement (R&D) et de « premier déploiement industriel »⁵ au sens de la Communication PIIEC, lorsque le montant d'aide demandé est inférieur à 50 M€.

En effet, à ce jour, toute entreprise (start-up, PME ou grande entreprise) souhaitant participer à un PIIEC doit notifier son dossier à la Commission européenne, quel qu'en soit le montant. Or, le processus d'un PIIEC requiert, pour les PME, un investissement important en termes d'allocations de ressources, qu'elles ne sont pas toujours en mesure d'assurer sur une longue période.

2.7. Adopter un code de bonne pratique pour les PIIEC, pour en clarifier, simplifier et accélérer le fonctionnement

Afin d'accélérer davantage ces procédures, les autorités françaises proposent l'adoption d'un code de bonnes pratiques pour les PIIEC. Le 1^{er} novembre 2022, l'Allemagne et la France, rejoints par onze États membres, ont en effet communiqué à la Commission un tel code de bonnes pratiques sur les PIIEC qui vise à expliquer les attentes de la Commission dans son analyse de l'éligibilité des dossiers pour en améliorer leur qualité et ainsi accélérer les délais d'instruction.

⁴ PIIEC Hy2Tech : pré-notification intervenue le 30 août 2021 et décision d'autorisation obtenue le 15 juillet 2022.

PIIEC Hy2Use : pré-notification intervenue le 30 août 2021 et décision obtenue le 21 septembre 2022.

⁵ Le RGEC ne couvrant, à l'heure actuelle, que les phases de R&D&I des projets (jusqu'au TRL 8), il est proposé d'ajouter une définition du premier déploiement industriel correspondant à celle figurant au point 24 de la Communication PIIEC.

L'idée de ce code de bonnes pratiques est née du constat de l'existence de zones d'ombre pour les États membres et les entreprises dans la compréhension de l'émergence, de la préparation et du fonctionnement d'un PIIEC. À cet égard, il est apparu nécessaire de mettre en commun les expériences de l'Allemagne et de la France en tant que coordinateurs des PIIEC pour appeler à des procédures plus efficaces, plus simples et plus prévisibles.

Le code de bonnes pratiques explicite ainsi le rôle de chacune des entités durant la phase d'émergence d'un PIIEC, de préparation du projet intégré, de pré-notification/notification devant la Commission européenne et post-autorisation du projet.

Les autorités françaises souhaitent engager dans les semaines à venir des discussions avec la Commission pour assurer rapidement une diffusion plus large du code de bonnes pratiques qui pourrait notamment être utile si un PIIEC permettant la création d'infrastructures de transport des énergies renouvelables au sein de l'UE était lancé par les États membres. **Elles seraient également favorables à l'inclusion, à terme, des pratiques préconisées par ce code dans le règlement de procédures en matière d'aides d'État.**⁶

A cette initiative franco-allemande s'ajoute l'initiative autrichienne lancée en mai 2022 pour **relancer le Forum PIIEC (joint EU Forum), un ancien groupe de travail dans lequel étaient discutés différents sujets de politique industrielle dans le cadre des PIIEC et potentiels futurs PIIEC.** Neuf États Membres dont la France ont signé la lettre de l'Autriche établissant officiellement le forum. L'objectif de ce forum est aujourd'hui double : (i) faire émerger de nouveaux PIIEC et (ii) discuter de voies d'amélioration pour alléger les procédures PIIEC et réduire les délais d'instruction de la Commission. La lettre a été communiquée le 30 novembre 2022 à la Commission pour demander une mise en œuvre du Forum dès 2023.

Les autorités françaises souhaiteraient, enfin, que la Commission puisse clarifier l'usage du PIIEC, par rapport à d'autres instruments juridiques tels que l'Encadrement des aides à la R&D&I et les LDCEE. Elles considèrent, à titre d'exemple, que tout projet intégré (notamment des projets portant sur des usines interconnectées, des interconnexions ou couvrant toute une chaîne de valeur) devrait relever du PIIEC.

2.8. Intégrer une clause d'alignement générique dans le cadre général des aides d'État

La réglementation des aides d'État ne comporte de clauses d'alignement (« *matching clauses* ») que dans le cadre des aides à la R&D&I⁷ et de la Communication PIIEC⁸. Ces clauses offrent aux États membres, dans certains domaines, la possibilité d'accorder une aide à une entreprise qui se trouve confrontée à une distorsion de la concurrence induite par une aide accordée à un concurrent, par un État tiers de l'Union européenne, en alignant l'intensité de l'aide qui lui est octroyée au montant accordé au concurrent subventionné par cet État tiers.

Ces clauses n'ont jusqu'à présent jamais été utilisées, les modalités de leur mise en œuvre les rendant difficilement praticables. Les autorités françaises notent, à cet égard, la lourdeur de la charge de la preuve qui pèse sur l'État membre qui souhaite invoquer une telle clause de quantifier l'avantage reçu par l'entreprise concurrente (*i.e.* en apportant la preuve d'un niveau précis d'aide dont elle aurait bénéficié et de l'absence de distorsion de la concurrence entre les États membres résultant du relèvement de l'intensité d'aide). Ces clauses ne permettent donc pas, en pratique, de remédier à des situations qui mettent en concurrence un État membre assujéti au respect de la réglementation des aides d'État et un État tiers non soumis au contrôle des aides d'État.

Le contexte actuel, marqué par un renforcement des pratiques de subventionnement des grands acteurs économiques mondiaux, doit conduire la Commission à revoir le recours à ces clauses. Cette approche doit se faire dans le respect des règles relatives au commerce international et en limitant le risque de course aux subventions préjudiciables compromettant le marché unique.

Les autorités françaises demandent **la mise en œuvre des clauses d'alignement existantes**, et elles proposent d'inclure dans la réglementation des aides d'État (au-delà des dispositions applicables au PIIEC ou en matière de R&D&I) **des clauses d'alignement aux conditions d'utilisation simplifiées, applicables en particulier dans les secteurs définis dans l'agenda de Versailles, notamment ceux qui sont les plus susceptibles, à court terme, de subir des distorsions du *level playing field* global ou une dégradation des dépendances de l'Union.**

⁶ Règlement (UE) 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE.

⁷ Point 92 de l'Encadrement R&D&I.

⁸ Point 38 de la Communication PIIEC.

L'alignement ne serait pas automatique mais pourrait être examiné dossier par dossier en s'appuyant sur trois scénarios : (i) un scénario contrefactuel sans le projet pour lequel le soutien public est sollicité et correspondant à la trajectoire normale de l'entreprise lui assurant une rentabilité satisfaisante ; (ii) un scénario comportant une aide d'un État tiers⁹ ; (iii) un scénario factuel avec aide emportant des retombées positives sur le territoire européen pour déterminer s'il est possible de combler le différentiel d'aide avec l'aide proposée par l'État tiers ou, à défaut, d'activer une clause d'alignement. Sur ce dernier point, tout type de preuve serait pertinent pour démontrer la réalité de l'aide d'un État tiers dont l'entreprise serait en mesure de bénéficier. Cette méthode permettrait de maintenir les projets structurants en Europe sans transiger sur les contreparties (valeur ajoutée et retombées économiques européennes).

2.9. Mettre en place un cadre technologiquement neutre pour permettre la transition énergétique

Les autorités françaises considèrent que les dispositions des nouvelles LDCEE, de même que l'encadrement temporaire de crise ukrainienne (TCF, en particulier sa section 2.5. relative aux « aides visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, du stockage et de la chaleur renouvelable dans le contexte de REPowerEU ») sont difficilement réconciliables avec le principe de neutralité technologique et la liberté reconnue aux États membres de déterminer la composition de leur bouquet énergétique, telle que récemment réitérée par le Tribunal de l'Union¹⁰. La mise en place d'un cadre technologiquement neutre pour permettre la transition énergétique doit être assurée de manière pérenne.

Les autorités françaises souhaiteraient attirer l'attention de la Commission sur le respect de ce critère en ce qui concerne le nucléaire. Elles rappellent que le droit européen n'a vocation ni à définir les modalités de la sécurité de l'approvisionnement des États membres, ni à régir leur souveraineté énergétique. Aussi, les autorités françaises appellent la Commission à intégrer les technologies comme le nucléaire, dont les autorités françaises notent qu'elles font partie intégrante de la stratégie de transition énergétique américaine.

3. Des financements urgents et adéquats de cette ambition industrielle

3.1. Un fonds de souveraineté d'urgence, réorientant une partie des programmes existants, pour répondre aux besoins immédiats dans les secteurs sensibles

Afin de répondre aux besoins de soutien et de financement urgents dans les secteurs susceptibles de (dé)localisation ou de décisions d'entreprises défavorables à la robustesse de l'économie européenne, à sa souveraineté et à la transitions écologique, **l'Union européenne doit présenter à très court terme un outil de financement crédible et ambitieux**. Celui-ci sera largement fondé sur les outils européens existants de financements d'urgence et outils européens de financement de l'innovation et des entreprises.

Ce fonds de souveraineté d'urgence pourra être créé à très court terme, en s'appuyant notamment sur les financements de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) du plan de relance européen et sur les financements de RepowerEU, sur les financements dédiés à l'objectif de neutralité climatique et de verdissement portés par d'autres instruments européens (InvestEU, fonds d'innovation, fonds pour une transition juste, Horizon Europe, etc.) et sur les outils de la Banque européenne d'investissement (BEI) dédiés à l'objectif climatique/verdissement de l'économie.

Pour répondre aux défis de compétitivité de l'industrie européenne, **ce fonds d'urgence devra permettre un recours plus rapide et plus important à ces financements, mais aussi une modernisation et une flexibilisation accrue de leurs conditions d'emploi**. Ils devront notamment permettre de poursuivre l'objectif de la mise à l'échelle industrielle (création et développement d'usines), et non se limiter seulement à un soutien à l'innovation ou aux premiers déploiements industriels. Ces moyens devront aussi permettre à l'Europe d'investir dans des projets capacitaires stratégiques pour l'industrie européenne en complément des interventions des États membres. Cela pourrait être le cas par exemple pour apporter aux PIIEC un financement européen complémentaire (*top up*), afin de maximiser la portée du projet envisagé.

⁹ Scénario objectivé par des études internes ou externes apportant des données tangibles et concrètes sur les aides externes (par exemple : analyse d'un cabinet de conseil externe étudiant les aides dont pourrait bénéficier l'entreprise dans le cadre des dispositifs de subvention d'autres pays).

¹⁰ Arrêt du 30 novembre 2022 relatif à l'affaire Paks II, point 97 : « ... il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé qu'un État membre était libre de déterminer la composition de son bouquet énergétique (voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2022, Autriche/Commission, C-594/18P, EU :C :2020 :742, points 79 et 80). Partant, la Commission ne peut exiger que les financements de l'État soient affectés aux sources d'énergie alternatives. Il s'ensuit également qu'il ne peut être imposé à un État membre de prévoir des conditions de financement ou d'exploitation absolument identiques pour tous les producteurs d'énergie... ».

S'agissant plus précisément de la FRR, la révision par les États membres de leurs PNRR pourrait réaffecter tout ou partie des 365 Md€ alloués et non encore décaissés en priorité sur les secteurs stratégiques pour l'industrie européenne. Environ 221 Md€ de prêts restent à allouer. Là encore, une priorité devrait pouvoir être donnée aux secteurs industriels stratégiques européens par les États membres.

S'agissant par ailleurs du fonds d'innovation, ses montants ont été significativement accrus à l'issue des négociations sur la refonte de la directive ETS dans le cadre de Fit for 55. **Les conditions d'emploi de ce fonds apparaissent aujourd'hui excessivement restrictives et devraient être flexibilisées**, tout en maintenant un haut niveau d'exigence technologique, pour qu'ils soient plus rapidement accessibles aux entreprises européennes. Il conviendrait également que ce fonds puisse soutenir des projets de déploiement industriel, pour des technologies matures et critiques.

Il convient de pleinement mobiliser le groupe BEI. **Pour ce faire, il devrait être demandé au groupe BEI un plan d'action sur la mise en œuvre de l'agenda de Versailles pour la souveraineté économique européenne dans les secteurs stratégiques identifiés, visant à augmenter sa capacité de financement des projets correspondants et en faveur d'un financement plus élevé du risque pour l'entrepreneuriat et l'innovation.**

3.2. Préparer la seconde étape avec la mise en place d'un fonds de souveraineté destiné à prendre la suite du fonds d'urgence

En complément de la mise en œuvre de très court terme d'un fonds de souveraineté d'urgence, il conviendra de préparer la mise en place d'un fonds de souveraineté complet, qui devra être opérationnel avant la fin 2023. Cette réflexion devra s'appuyer sur une estimation des besoins, dans les secteurs sensibles et en complément des financements d'urgence ou en prenant leur suite. Elle devra également porter sur l'origine possible des financements.

3.3. Préparer la mise en œuvre d'un outil similaire à SURE et en définir les critères de mise en œuvre

Conduire cette stratégie industrielle d'ensemble sans prévoir d'outil pour prévenir et répondre au risque de fragmentation du marché intérieur ne serait pas acceptable. Outre les outils de financement européens, qui pourront passer par le fonds de souveraineté, et le financement privé, il est nécessaire de garantir une harmonisation minimale des capacités de financements nationales.

À ce titre, l'expérience de la gestion de la crise du Covid-19, avec l'instrument SURE, offre une solution réaliste, adaptée, connue et facile à mettre à nouveau en œuvre. Un tel outil, adapté aux enjeux du soutien aux secteurs définis dans l'agenda de Versailles, pourrait être limité aux actions des États membres décidées en accord avec les objectifs de la présente stratégie industrielle d'ensemble. Pour être efficace, il devrait être souple, rapide d'utilisation et laisser une marge de manœuvre suffisante aux États membres. Il serait disponible aux États membres qui en exprimeraient le besoin.

Afin de prévenir le risque de fragmentation, il pourrait être proposé aux États membres de **définir les conditions qui permettraient de caractériser un risque de fragmentation (ou une fragmentation) du marché intérieur sur le soutien aux secteurs sensibles, qui entraînerait la décision de mettre en œuvre un outil similaire à SURE. Les modalités de fonctionnement méritent d'être proposées par la Commission et négociées par les États membres à l'avance, afin d'en permettre, le cas échéant, une mise en œuvre rapide.**

4. Une politique commerciale de l'Union pleinement mobilisée en vue d'atteindre nos objectifs communs

4.1. Poursuivre un dialogue structuré et ambitieux avec nos partenaires commerciaux

Les autorités françaises rappellent leur attachement à faire en sorte qu'une course mondiale aux subventions ne se mette pas en place. Pour ce faire, il est essentiel que l'Union européenne mette en place les conditions nécessaires qui permettront de préserver son marché de la concurrence déloyale, et favorisent une coopération mondiale efficace.

En premier lieu, les autorités françaises rappellent l'importance du dialogue avec nos principaux partenaires commerciaux. À la suite de la mise en place aux États-Unis de l'*Inflation Reduction Act*, elles soulignent l'importance de la coopération transatlantique et de l'identification d'une solution négociée dans le cadre de la *Task Force* États-Unis – Union européenne. L'objectif de ce dialogue doit être de garantir une égalité de traitement entre produits américains et produits européens, en obtenant notamment une

dérogation générale aux critères de contenu local. Le cas des subventions directes à la production, massives, est plus complexe à traiter. L'UE pourrait donc plaider pour que les États-Unis intègrent un plafond de dépense aux différentes subventions, et s'astreignent à une transparence sur les bénéficiaires des subventions.

Les autorités françaises soutiennent également la mise en place d'un dialogue continu entre l'UE et les États-Unis, qui contribuera à créer les conditions permettant d'adopter les pratiques les plus efficaces et les moins distortives entre nos économies, dans le cadre de l'« initiative transatlantique sur le commerce et le développement durable », lancée lors de la troisième réunion du Conseil Commerce et Technologie.

4.2. Accentuer la mobilisation des instruments autonomes et de défense commerciale

Pour préserver l'égalité des règles de concurrence au niveau international, la stratégie commerciale de l'UE devrait être davantage articulée autour de la défense du marché unique européen contre l'ensemble des distorsions affectant l'économie européenne et sa transition.

D'une part, il est ainsi essentiel que la Commission accentue l'**usage des instruments de défense commerciale définis par le cadre multilatéral de l'OMC** pour répondre à la concurrence déloyale venant de productions subventionnées dans les pays tiers qui fausseraient le fonctionnement du marché intérieur (antidumping, antisubventions, sauvegardes), en particulier face aux enjeux de surcapacités industrielles mondiales résultant de politiques économiques dirigistes.

En outre, **l'UE doit mettre en œuvre de manière ambitieuse les nouveaux instruments dont elle s'est dotée pour assurer une réciprocité dans les marchés publics, et la protection du marché intérieur contre les asymétries d'accès au financement et les pratiques commerciales déloyales soutenues par les États tiers à l'UE.**

Par exemple, le règlement (UE) 2022/2560 du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur permet désormais de contrôler les subventions étrangères qui influencent des décisions d'investissement, facilitent l'acquisition d'entreprises européennes (concentrations) et permettent de présenter des offres déloyales à des marchés publics.

De même, le nouvel instrument de réciprocité dans les marchés publics internationaux (IPI) doit permettre d'appliquer effectivement le même degré d'ouverture des marchés publics européens aux entreprises de pays tiers que celui qu'appliquent ces pays aux entreprises européennes. La mise en application de cet instrument est d'autant plus importante dans le contexte d'une accélération de la commande publique pour faire face aux besoins d'équipement liés à la double transition numérique et environnementale.

Ce renforcement de l'assertivité de l'UE constituerait en outre un signal politique fort, dissuasif et renforcerait les leviers de négociation de l'UE pour défendre des règles de concurrence équitable au niveau international. Elle constitue le complément nécessaire de la politique d'ouverture commerciale, en garantissant que le cadre de règles communes est bien respecté.

4.3. Sécuriser nos chaînes de valeur par des partenariats et des coopérations équilibrées et ambitieuses

Le renforcement de la résilience des chaînes de valeur de l'UE doit également passer par la conclusion de partenariats et de coopérations sectorielles ambitieuses, et conformes à nos objectifs de transition énergétique et numérique, notamment pour sécuriser nos approvisionnements stratégiques en minerais et matériaux critiques, ouvrir à nos entreprises des débouchés sur les marchés tiers, et défendre les approches européennes dans les secteurs clés liés à la double transition.