

Compte rendu du séminaire Nasse « Aides d'Etat à l'heure de la Covid » du 18 février 2022

Lors du séminaire Nasse organisé le 18 février 2022, **Jérôme Philippe** - Associé du cabinet Freshfield Bruckhaus Deringer, spécialiste en droit de la concurrence et droit européen, avocat au barreau de Paris - et **Marc Isabelle** - Docteur en économie, Fondateur et directeur du cabinet European economics - ont débattu sur le sujet « Aides d'Etat à l'heure de la Covid ». La séance a été animée par Albane Sauveplane, cheffe du bureau « Concurrence, numérique et économie du logement » de la DG Trésor.

Les présents propos n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle de leurs employeurs ou de la DG Trésor.

Définition des aides d'Etat et le contrôle des aides d'Etat en Europe

Jérôme Philippe - Les aides d'Etat sont encadrées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le principe général est qu'elles sont incompatibles avec le Traité dès qu'elles menacent de fausser la concurrence. Une aide d'Etat est caractérisée par 4 points : i) elle a une origine étatique (imputabilité à l'Etat, et ressources d'Etat) ; ii) elle confère un avantage économique ; iii) elle est sélective (une mesure générale ne sera a priori pas considérée comme une aide d'Etat) ; iv) elle modifie les échanges et la concurrence.

Pour autant, plusieurs aides d'Etat peuvent être compatibles avec le Traité : i) les aides aux régions ; ii) les PIIEC (projet important d'intérêt européen commun) ; iii) les aides visant à remédier aux perturbations graves de l'économie d'un Etat (ex : crise financière, Covid) ; iv) le développement de certaines activités ou régions (ex : transition écologique) ; v) les aides à la culture et au patrimoine.

Marc Isabelle - Les Etats ont obligation de notifier à la Commission européenne les aides d'Etat qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) permet aux Etats membres de ne pas avoir à notifier certaines aides. Il a été étendu en 2014, pour permettre à la Commission européenne de concentrer son analyse sur les mesures les plus susceptibles de distordre la concurrence. Du fait du RGEC, il y a un important effet de seuil : les aides octroyées dans le cadre du RGEC sont très peu contrôlées, mais dès lors que l'on sort du RGEC, pour les PIIEC ou parce que les montants dépassent les seuils (par projet et par entreprise), il y a une obligation de notification qui entraîne un examen approfondi de la Commission, qui prend en général plusieurs mois. Le State Aid scoreboard, publié annuellement par la Commission, montre que le nombre d'aides d'Etat exemptées au titre du RGEC est croissant, mais qu'en montant d'aides la part des aides exemptées au titre du RGEC reste encore minoritaire (bien que croissante). La refonte du RGEC a donc bien atteint son objectif.

Depuis le Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat (2007), la Commission met en œuvre une approche plus économique de l'évaluation des effets des aides d'Etat. En pratique elle fait une balance des effets économiques positifs et négatifs. Les effets économiques positifs d'une aide peuvent être de répondre à une défaillance de marché, son caractère nécessaire, et sa proportionnalité. Du côté des effets négatifs, la Commission évalue si l'aide ne risque pas de créer ou renforcer un pouvoir de marché, ou si l'aide ne va pas conduire des concurrents à réduire leurs investissements dans des technologies comparables ou concurrentes. Ces évaluations nécessitent de déterminer un marché pertinent.

Les aides d'Etat en réponse à la crise sanitaire et comparaison internationale

Jérôme Philippe - Face à la pandémie, différentes bases juridiques auraient pu être mobilisées (ex : calamités naturelles), mais la Commission a préféré garder davantage de contrôle et permettre, dans le cadre de l'article 107(3) du TFUE, de mettre en place un cadre temporaire. La pandémie a montré la grande réactivité de la Commission, qui a adopté 670 décisions relatives à des notifications d'aides

d'Etat. Une difficulté toutefois a résidé dans la sélection des entreprises bénéficiaires, car les entreprises en difficulté devaient en théorie être exclues de ces aides. Cette difficulté était particulièrement prégnante pour les Prêts garantis par l'Etat (PGE), qui ne devaient pas être accordés à des entreprises déjà en difficulté avant la crise, mais ce sont les banques qui devaient elles-mêmes apprécier ce critère.

La Covid-19 a mis en lumière des vulnérabilités dans les chaînes de valeur françaises et européennes, et un déficit d'industrialisation. Les règles des aides d'Etat ont été pensées à un moment où la concurrence au niveau mondial n'était pas aussi forte. Les aides d'Etat, par exemple à la recherche peuvent apparaître insuffisamment ciblées en comparaison à ce que font notamment les Etats-Unis (ex : DARPA, ARPA-E) et la Chine (ex : programme « Made in China 2025 »), avec un risque de saupoudrage.

Politique industrielle vs politique de la concurrence : les PIIEC

Marc Isabelle - Depuis 2018 l'intérêt des Etats membres pour les PIIEC est croissant (projet important d'intérêt européen commun), avec un nombre croissant d'Etats membres et de partenaires par projets impliqués. Les PIIEC ne sont pas encadrés par le RGEC, et font l'objet d'un article spécifique du TFUE. Un PIIEC peut financer deux types d'activités : des activités d'innovation (phase de R&D, mais également premier déploiement industriel), et des infrastructures vertes (ainsi que des activités dans le domaine de la santé et le numérique). Dans le cadre d'un PIIEC le financement peut couvrir jusqu'à 100 % des coûts éligibles, dès lors que la nécessité est démontrée par le plan d'affaire du projet.

Dans le secteur des batteries, de nombreux acteurs opèrent sur le marché européen, et le marché est en forte croissance. Malgré cette forte croissance, la Commission a estimé qu'il y avait bien une défaillance de marché qui justifiait un PIIEC. En effet la complexité de la chaîne de valeur et le nombre d'entreprises intervenants à différentes étapes de la chaîne de valeur entraîne d'importants coûts de coordination. Jusqu'en 2019, 100 % des batteries électriques étaient produites hors d'Europe.

Malgré le champ couvert par les PIIEC (activités plus larges que l'aide à la R&D), la forte intensité d'aide (jusqu'à 100 % des coûts éligibles) et les montants importants octroyés, les PIIEC distordent moins la concurrence puisque ce sont par construction des grands projets collaboratifs européens. Par ailleurs, lorsqu'une entreprise participe à un PIIEC, la Commission exige de la part des bénéficiaires des engagements de diffusion des résultats, afin de générer des externalités positives et limiter les distorsions de concurrence vis à vis des entreprises qui n'ont pas été retenues pour le PIIEC.

Dans le cadre d'un PIIEC, seules les innovations qui vont au-delà de l'état de l'art mondial peuvent être financées, ce qui génère des effets positifs pour la croissance économique.

Jérôme Philippe - Les nouvelles lignes directrices du 1^{er} janvier 2022 sur les PIIEC introduisent plusieurs nouveautés. Elles exigent d'associer au moins 4 Etats membres (contre 2 auparavant), et de prévoir un co-financement privé « important ». Dans le cadre du projet de PIIEC microélectronique, les ¾ des investissements seront privés. Plusieurs PIIEC sont prévus : hydrogène, santé, cloud, semi-conducteurs.

Le PIA 4 (4^{ème} programme d'investissement pour l'avenir) et le plan France 2030 marquent un tournant vers des aides davantage ciblées vers des secteurs et technologies clés.

Au-delà de la relocalisation, comment faire pour conserver les industries ? Les marchés publics ne permettent pas de payer plus cher pour acheter localement, soutenir l'approvisionnement local et contribuer à la résilience. Il y a une réflexion économique à avoir sur la valeur à accorder à l'autonomie stratégique, et une réflexion juridique. Le projet de règlement sur les subventions étrangères est très bienvenu, et contribue à rétablir un *level-playing field*.

Marc Isabelle - Le *European Chips Act* a pour objectif de réintégrer l'Europe dans la production de microprocesseurs ; le coût est estimé à 50 Mds€ sur 8 ans. Dans ce contexte la Commission a considéré qu'elle pourrait envisager d'autoriser des aides d'Etat contribuant à l'établissement de capacités de production « *first-of-a-kind* » en Europe, sur la base de l'article 107(3) du TFUE. Les aides d'Etat pourraient être complétées par d'autres investissements publics : horizon Europe, InvestEU, BEI... ce

qui pose des questions sur les règles de complémentarité entre aides d'Etat et autres sources de financements publics.

Les fortes barrières à l'entrée (une dizaine de milliards d'euros pour une usine) résultent en de quasi monopoles naturels. La part de marché de TSMC, premier producteur mondial, basé à Taiwan, dépasse 50 % et peut monter à 70-80 % sur les composants les plus avancés.

En échange de l'apport financier public, la production de ces fonderies devra en priorité bénéficier aux entreprises européennes en cas de crise. Cette garantie pourrait contrebalancer des effets de distorsion de concurrence.

Jérôme Philippe - En matière de transition écologique, les aides d'Etat peuvent être octroyées au moyen de PIIEC, et afin de soutenir le développement de certaines activités ou régions. Au-delà des règles sur les aides d'Etat, la Commission a mis en place la taxonomie qui est complémentaire car elle oriente les investissements privés.

Les aides d'Etat et la relocalisation

Mars Isabelle – La crise de la Covid a montré la dépendance aux importations, et ravivé le débat autour des aides d'Etat. Parler d'aides d'Etat et de relocalisation est un oxymore, puisque dans le droit européen les aides d'Etat susceptibles de produire des effets de délocalisation de l'activité sont considérées comme particulièrement négatives. Néanmoins quelques pistes existent ou sont en construction :

- Les aides à finalité régionale sont des aides à l'investissement. Ces aides poursuivent un objectif d'équité, et n'ont pas pour finalité de répondre une défaillance de marché. Le taux d'aide maximal est de 10 % de l'investissement.
- Le Plan de relance a permis un soutien à l'investissement industriel dans les territoires, afin de relocaliser ou localiser des activités. Il est basé sur un régime cadre temporaire pour le soutien aux entreprises, notifié en application de l'article 107(3) du TFUE. Ce régime est prolongé jusqu'au 30 juin 2022. La subvention maximale est fixée à 800 000 €.
- Les PIIEC doivent être utilisés pour financer des projets extrêmement innovants, allant au-delà de l'état de l'art mondial. Par exemple le PIIEC batteries ne pouvait être utilisé pour produire des batteries déjà produites en Asie. Dans le cadre d'un PIIEC les aides peuvent couvrir 100 % des coûts éligibles mais les coûts éligibles sont uniquement l'amortissement des investissements dans l'usine en phase de *ramp-up* (montée en puissance : 6 mois à 2 ans).