



Les projets importants d'intérêt européen commun (PIEC)

Une nouvelle forme de différenciation ?
Analyse des enjeux pour le marché unique de l'Union européenne

Cet article est la traduction de l'article "[Important Projects of Common European Interest \(IPCEIs\) as a New Form of Differentiation: An Analysis of Their Challenges for the European Single Market](#)" paru en février 2022 et disponible sur le site du projet EU IDEA.



Le projet a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne sous la convention de subvention n° 822622. Cette publication ne reflète que l'opinion de l'auteur ou des auteurs et la Commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

ÉCONOMIE &
FINANCE
POLICY PAPER N°276
AVRIL 2022

#budget
#différenciation
#industrie
#concurrence
#marchéunique

Andreas Eisl
Chercheur en
politique économique
européenne à
l'Institut Jacques
Delors

• Résumé

De plus en plus populaires ces dernières années, les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) permettent de soutenir une politique industrielle européenne plus active. Les PIIEC peuvent toutefois être sources de tensions avec la politique de concurrence de l'Union européenne (UE) et donc le fonctionnement du marché unique. Dans cette contribution, notre objectif est de montrer que ces tensions sont en grande partie liées à la nature-même des PIIEC, dont découle une différenciation budgétaire et un cadre de gouvernance relativement informel et flou. Les principaux défis à relever pour garantir des conditions de concurrence équitables dans le cadre du marché unique sont les différences de capacités financières, techniques et administratives entre les États membres et leurs entreprises, ainsi que les lacunes des dispositions régissant la création, la mise en œuvre et l'évaluation des PIIEC. Sur la base de l'analyse de la consultation publique organisée par la Commission européenne sur la récente proposition de révision ciblée de la communication PIIEC, mais aussi de l'ensemble des plans nationaux de relance et de résilience approuvés à ce jour, nous avons constaté que les actions menées jusqu'ici étaient insuffisantes pour relever les défis identifiés. Pour atténuer certaines tensions entre la politique industrielle et la politique de concurrence de l'UE, nous recommandons de financer les PIIEC via des fonds européens plutôt que via des plans nationaux et de mettre en œuvre un cadre de gouvernance plus inclusif et cohérent.

• Introduction

L'objectif du présent document est d'étudier les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) comme un nouvel exemple de différenciation dans le cadre du marché unique européen largement indifférencié. Dans cette contribution, nous analyserons les défis que posent les PIIEC – élément clé d'une politique industrielle européenne plus active – dans le cadre du fonctionnement du marché unique, qui vise des marchés compétitifs grâce à la mise en œuvre de ses quatre libertés et à des conditions de concurrence équitables pour les entreprises au sein de l'UE. Pour ce faire, la première section traitera de la différenciation dans le cadre du marché unique européen, notamment des formes existantes et des PIIEC (l'une des formes les plus récentes et les plus importantes). Cette section présentera les PIIEC comme une forme de différenciation budgétaire et un outil essentiel à la nouvelle politique industrielle de l'UE. Dans la deuxième section, nous examinerons ensuite les tensions éventuelles que les PIIEC peuvent créer entre les objectifs de la politique de concurrence de l'UE et ceux de la politique industrielle européenne, et nous concentrerons sur les problèmes potentiels que cela peut induire dans le fonctionnement du marché unique. Avec une approche plus empirique, la troisième section de cette contribution vous offrira un aperçu de l'ensemble des PIIEC existants et prévus à ce jour. La quatrième section, quant à elle, s'appuiera sur les observations fournies par les parties prenantes publiques et privées lors de la consultation de la Commission européenne sur la révision 2021 de la communication PIIEC pour analyser les principaux problèmes identifiés dans la configuration actuelle des PIIEC et ainsi garantir l'efficacité des conditions de concurrence équitables. Les principaux défis à relever comprennent les différences de capacités financières, techniques et administratives entre les États membres et leurs entreprises, ainsi que les lacunes des dispositions régissant la création, la mise en œuvre et l'évaluation des PIIEC. Dans la cinquième section, nous évaluerons si la version finale de la communication 2021 relative aux PIIEC et les fonds européens disponibles via le plan de relance européen « Next Generation EU » ont permis de répondre à ces problématiques. Nous verrons ici que les changements apportés sont en réalité trop progressifs et marginaux et que les États membres auraient pu faire un meilleur usage des fonds européens

dans le cadre du « Next Generation EU ». Enfin, dans la dernière section de ce document, nous ferons la synthèse globale des conclusions et formulerons plusieurs recommandations pour atténuer davantage les tensions existantes entre les PIIEC (en tant que politique industrielle de l'UE) et le marché unique européen (en tant que principale instance de la politique de concurrence de l'UE). Dans cette section, nous proposerons notamment de financer les PIIEC via des fonds européens, présenterons plusieurs options pour « européaniser » leur financement, et appellerons à la mise en place d'un cadre plus inclusif, plus cohérent et plus transparent pour régir le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des PIIEC.

I • Les PIIEC et la nature (in)différenciée du marché unique

Le marché unique joue un rôle central au sein de l'UE et est généralement considéré comme la quintessence-même d'une intégration européenne homogène. Pour de nombreux observateurs, il s'agit là d'une caractéristique majeure de l'UE à telle point que Vivien A. Schmidt (2019: 295) affirme que « les États membres appartiennent naturellement » au marché unique. Dans sa vision de l'avenir de l'UE, le marché unique est la seule politique qui exclut l'intégration interne différenciée au sein de l'UE, les exigences en matière de démocratie et d'état de droit constituant une autre exemption aux politiques différenciables de l'UE (*ibid.*, voir aussi Kelemen, 2019). En effet, les 27 États membres de l'UE font partie du marché unique dont l'acquis est développé sur la base de la méthode communautaire. Alliant intégration négative et positive (Treib, 2014: 16), le marché unique se concentre sur deux points : l'acquisition et le maintien de ses quatre libertés (circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes) et la mise en œuvre de conditions de concurrence équitables pour les acteurs économiques à travers l'UE, régies par les principes stricts du droit européen de la concurrence (Pichler *et al.* 2021). Comme Matthijs *et al.* (2019: 210) le soulignent, « les principes institutionnels des principales politiques économiques de l'UE excluent formellement la différenciation interne ». Ils indiquent également que les « appels politiques à la différenciation » au sein du marché unique, par exemple par le Royaume-Uni, ont été rejetés à maintes reprises au motif qu'il ne peut y avoir de sélection entre les quatre libertés « indivisibles » (*ibid.*).

I FORMES DE DIFFÉRENCIATION EXISTANTES DANS LE CADRE DU MARCHÉ UNIQUE

Bien que la différenciation interne (formelle) au sein du marché unique soit en effet particulièrement faible par rapport à d'autres politiques de l'UE, comme la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne (Siddi *et al.* 2021) ou la politique européenne de migration et des affaires intérieures (Comte et Lavenex, 2021), certains types de différenciation existent néanmoins. Premièrement, toutes les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les conditions de concurrence équitables du marché unique n'ont pas connu une intégration uniforme au cours des dernières décennies, restant ainsi très différenciées. D'après Schmidt (2019: 303), le meilleur exemple de ce type de différenciation est la persistance de régimes fiscaux différenciés qui contribuent à l'élaboration de politiques fiscales favorisant le « chacun pour soi ». Deuxièmement, même dans les domaines d'action politiques du marché unique qui suivent le principe d'intégration uniforme, il peut y avoir une différenciation temporaire (Howarth et Sadeh, 2010: 924) ou une « différenciation discrétionnaire » plus informelle par le biais d'« exemptions négociées (quasi permanentes) aux règles communes applicables pour chaque pays » (Schmidt, 2019: 302). Ces exemptions sont censées tenir compte des problématiques de chaque pays et expriment souvent les intérêts de certains groupes nationaux qui s'opposent à l'application homogène des quatre libertés. La période de transition de sept ans pour la libre circulation des travailleurs après l'élargissement de l'UE en 2004 ou

encore l'acceptation par la Commission de quotas nationaux pour les étudiants en médecine en Autriche et en Belgique sont autant d'exemples de ces deux formes de différenciation. Troisièmement, alors que la différenciation interne au sein du marché unique reste limitée, la différenciation externe est quant à elle relativement importante. De nombreux pays tiers ont un accès (partiel) au marché unique grâce à des accords comme l'Espace économique européen (EEE), les accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse, l'union douanière de l'UE et les accords de libre-échange approfondis et complets (Eisl, 2020).

I LES PIIEC COMME NOUVELLE FORME DE DIFFÉRENCIATION DANS LE CADRE DU MARCHÉ UNIQUE

Au-delà de ces formes internes et externes de différenciation existantes, de nouvelles dynamiques de différenciation voient le jour au sein du marché unique, sous la forme de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), soutenus par des alliances industrielles (Commission européenne, 2014, 2021b). Le but des PIIEC est de poursuivre des objectifs européens communs comme les objectifs du pacte vert pour l'Europe (Commission européenne, 2021b) et la nouvelle stratégie industrielle de l'UE (Commission européenne, 2020, 2021a). Les PIIEC sont développés par des groupes d'États membres volontaires de l'EEE et leurs entreprises – en collaboration avec la Commission européenne – afin de mener à bien des projets communs dans le cas où des défaillances systémiques ou du marché et des défis sociétaux particuliers nécessitent un financement public. Grâce aux PIIEC, les États membres qui participent peuvent soutenir financièrement ces projets sans être soumis aux règles habituelles du marché unique en matière d'aides d'État. L'article 107 (3)b du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue la base juridique des PIIEC. Cet article a été interprété et précisé par la Commission européenne pour la première fois dans sa communication de 2014 relative aux PIIEC (Commission européenne, 2014). Après consultation publique et examen, la Commission a publié une révision de la communication PIIEC à l'automne 2021 (Commission européenne, 2021c). En quelques mots, la communication PIIEC définit les critères d'éligibilité pour le développement de PIIEC ainsi que les critères de compatibilité que ces projets doivent remplir pour être exemptés par la Commission européenne des exigences habituelles en matière d'aides d'État.

Les PIIEC constituent une forme de différenciation budgétaire (rapport Monti, 2016), selon laquelle les objectifs communs de l'UE sont financés par un nombre limité d'États membres de l'UE. S'il y a toujours eu une légère différenciation budgétaire au sein de l'UE, les PIIEC s'inscrivent dans le cadre d'un phénomène relativement récent, selon lequel la différenciation budgétaire consiste en la mise en commun relativement informelle des ressources nationales par un groupe d'États membres de l'UE. Ces ressources sont ensuite utilisées pour financer des projets européens et parfois combinées à un financement supplémentaire de l'UE. Depuis la création des PIIEC, l'un des principes clés consiste à utiliser des fonds publics nationaux des États membres participants pour soutenir les entreprises éligibles dans le domaine sélectionné, chaque pays subventionnant les entreprises situées au sein de ses frontières. Outre la spécification de critères généraux qui définissent l'éligibilité d'un projet à compter parmi les PIIEC et l'approbation de l'exemption aux règles générales en matière d'aides d'État, le rôle de la Commission européenne dans le développement des PIIEC est relativement mineur. Autre exemple récent – en dehors des PIIEC – de mise en commun informelle de fonds nationaux : les fonds fiduciaires de l'UE pour l'action extérieure (Castillejo, 2016 ; Kipp, 2018). Toutefois, ces derniers bénéficient d'importants financements de l'UE, contrairement aux PIIEC qui s'appuient exclusivement sur des fonds nationaux. Dans leur caractère informel, les PIIEC se rapprochent davantage des accords de coopération différenciés – que l'on trouve dans la politique de défense et la politique étrangère (Kovář et Kočí, 2022) – que des formes de différenciation hautement institutionnalisées

qui composent, par exemple, l'Union économique et monétaire (UEM) européenne. Tout comme pour la différenciation informelle en politique étrangère, la différenciation informelle en politique budgétaire peut être considérée comme un moyen de compenser les lacunes institutionnelles inhérentes à la prise de décision à l'unanimité. Les difficultés à élargir le financement au niveau de l'UE dans le cadre de sa nouvelle stratégie industrielle nous ont amenés à chercher des sources alternatives de financement dans les budgets nationaux des États membres volontaires, grâce à l'utilisation des PIIEC.

Les PIIEC s'inscrivent dans une nouvelle dynamique pour relancer une politique industrielle au sein de l'UE. Au-delà de la réalisation d'objectifs européens communs comme la transition verte et la transition numérique, les PIIEC sont animés par des enjeux de compétitivité mondiale face aux subventions publiques élevées aux États-Unis et en Chine. Les PIIEC viennent également répondre à un besoin, celui d'une plus grande « autonomie stratégique » pour réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis des pays tiers dans des chaînes de valeur clés, récemment mise en évidence par la crise du COVID-19. Historiquement, les États membres de l'UE ont mené différents types de politiques industrielles actives. Mais à partir des années 1980, cela a changé. En effet, avec la relance du projet de marché unique, la Commission européenne a joué un rôle de plus en plus actif dans l'application du droit de la concurrence de l'UE. Quant à l'adoption du traité de Maastricht, elle a permis de recentrer le rôle de la Commission sur la création et le maintien de marchés compétitifs au sein de l'UE (Pichler *et al.*, 2021: 143). L'octroi d'aides d'État était alors strictement limité. Les États membres devaient s'appuyer sur des formes plus implicites et dites « horizontales » de politique industrielle, comme « les investissements dans l'éducation et l'innovation » (*ibid.*) par exemple. Face à la crise économique de 2008, l'UE a connu un regain d'intérêt pour une politique industrielle plus active. Depuis, la Commission européenne et un certain nombre d'États membres ont lancé plusieurs propositions et initiatives en ce sens. Mais tandis que les traités européens offrent un « cadre relativement rigide » aux États membres dans leur volonté de mobiliser des aides d'État à des fins de politique industrielle, les PIIEC figurent parmi les options les plus prometteuses pour faire face aux restrictions du cadre existant de la politique de concurrence.

II • Questions soulevées par les PIIEC vis-à-vis du fonctionnement du marché unique

La mission, la création et la mise en œuvre des PIIEC soulèvent toutefois de nombreuses questions concernant le fonctionnement du marché unique. Premièrement, l'essor des PIIEC augmente le risque de tensions entre les objectifs de la politique de concurrence de l'UE – pierre angulaire du marché unique – et la politique industrielle européenne (Galloway, 2007). L'un des principes clés du marché unique de l'UE réside dans le fait que le développement de marchés compétitifs – grâce à la création de conditions de concurrence équitables entre les acteurs économiques de l'UE – favorise l'innovation économique (Lorenz, 2013). Les entreprises qui sont capables de faire face à la concurrence au sein de l'UE devraient également se montrer compétitives sur les marchés mondiaux. Mais lorsque d'autres pays subventionnent massivement leurs propres entreprises, les entreprises européennes peuvent perdre de leur compétitivité. Compte tenu des difficultés à contraindre d'autres grands acteurs mondiaux dans le recours aux aides d'État nationales, une politique industrielle plus active avec un soutien financier public apparaît de plus en plus comme l'une des meilleures solutions pour maintenir la compétitivité des entreprises européennes dans le monde. Il est cependant difficile pour les responsables politiques et technocrates de décider quelles entreprises et technologies soutenir et comment garantir que la mise en œuvre de conditions de concurrence équitables ne freine pas la concurrence « normale » entre les entreprises de l'UE et donc l'innovation (Pichler *et al.*, 2021). 2021). La création de « champions euro-

peens » pourrait donc représenter à la fois une opportunité et un risque, avec des arbitrages potentiels à court et long terme en matière de compétitivité des entreprises européennes. Les subventions publiques relativement plus importantes qui peuvent être mobilisées dans le cadre des PIIEC pourraient permettre de maintenir la compétitivité de l'économie européenne à l'échelle mondiale, mais également perturber le fonctionnement du marché unique. Dans une certaine mesure, il semblerait que ce soit déjà le cas pour une politique industrielle européenne active financée au niveau de l'UE.

Mais la nature différenciée des PIIEC pose un défi encore plus large concernant le fonctionnement du marché unique, que nous identifions et aborderons plus en détail dans les sections suivantes de cette contribution. Premièrement, les PIIEC constituent une forme de différenciation budgétaire basée sur les aides financières nationales des États membres participants pour les entreprises qui opèrent sur leur propre territoire. Les différences de capacités financières, techniques et administratives – qui peuvent être dues à des différences de taille, de développement économique et d'espace budgétaire – risquent de compromettre par la suite les conditions de concurrence équitables du marché unique. Ces conditions pourraient également être compromises si les capacités des entreprises entre les pays affichaient des différences majeures, par exemple concernant la taille moyenne des entreprises (Redeker et Hainbach, 2020). Deuxièmement, le caractère informel et *ad hoc* de la différenciation dans le cas des PIIEC pourrait poser des défis supplémentaires au fonctionnement du marché unique. Des procédures imprécises voire l'absence de procédures pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les PIIEC pourraient conduire à l'exclusion volontaire ou involontaire d'États membres et d'entreprises, ce qui nuirait encore plus aux conditions de concurrence équitables, mais aussi à la responsabilité et à la légitimité de ces formes de différenciation budgétaire dans la réalisation d'objectifs européens communs (voir Kovář et Kočí, 2022).

III • Vue d'ensemble des PIIEC existants et prévus à ce jour

Avant d'aborder les différents défis que les PIIEC peuvent potentiellement poser au fonctionnement du marché unique, cette section vous donne un bref aperçu des PIIEC existants et prévus à ce jour. Alors que les PIIEC n'ont été que très peu utilisés après leur entrée en vigueur en 2014 (Tagliapietra et Veugelers, 2020 ; Meunier et Mickus, 2020: 1087), depuis 2018, trois PIIEC avec des durées et des configurations d'adhésion différentes, concernant à la fois les États membres et les entreprises, ont été adoptés et sont actuellement en phase de mise en œuvre (tableau 1). Le PIIEC dans le domaine de la micro-électronique a été le premier projet approuvé par la Commission européenne. Il s'étend de 2018 à 2024, avec un financement public et privé de 1,75 milliard d'euros et 6 milliards d'euros respectivement, et a été initialement notifié par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, lorsque ce dernier faisait encore partie de l'UE. À l'origine, ce PIIEC comprenait 29 acteurs de l'industrie, un chiffre qui est passé à 32 en mars 2021 lorsque l'Autriche l'a rejoint. Depuis, le nombre d'États membres investis dans le cadre des PIIEC n'a cessé d'augmenter. En 2019 et en 2021, deux PIIEC dans le domaine des batteries, soutenus par l'*European Battery Alliance*, ont été approuvés par la Commission européenne. Sept États membres ont décidé de soutenir 17 entreprises, de 2019 à 2031, dans le cadre du projet « Batteries I » (ou « PIIEC d'été »), avec un financement public s'élevant à 3,2 milliards d'euros, tandis que 12 États membres ont choisi d'aider 42 entreprises, de 2021 à 2028, dans le cadre du projet « Batteries II » (ou « PIIEC d'automne ») qui a suivi, avec un financement public de 2,9 milliards d'euros. Dans la lignée de la stratégie industrielle remaniée de l'UE et du pacte vert pour l'Europe, un certain nombre de nouveaux PIIEC sont en cours de développement, notamment dans les secteurs de l'hydrogène, de la micro-électronique, des systèmes cloud, de l'indus-

trie à faible émission de carbone et des produits pharmaceutiques (Commission européenne, 2021a: 14).

TABLEAU 1. PIIEC adoptés à fin 2021

PIIEC	Fonds publics	Fonds privés	Date de début	Date de fin	États membres (+ pays tiers)	Acteurs de l'industrie	Acteurs clés
Micro-électronique	1,75 Md€*	6,0 Md€*	12/2018	2024	4 : Autriche, Allemagne, France, Italie + Royaume-Uni. L'Autriche rejoint le projet en mars 2021	32*	Commission européenne, ESIA, MS, industrie européenne
Batteries I (PIIEC d'été)	3,2 Md€	5,0 Md€	12/2019	2031	7 : Belgique, Allemagne, Finlande, France, Italie, Pologne, Suède	17	Commission européenne, European Battery Alliance, industrie européenne
Batteries II (PIIEC d'automne)	2,9 Md€	9,0 Md€	01/2021	2028	12 : Autriche, Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Finlande, France, Croatie, Italie, Pologne, Suède, Slovaquie	42	Commission européenne, European Battery Alliance, industrie européenne

▲ Remarques : *Les données sur le financement public et privé du PIIEC dans le domaine de la micro-électronique sont basées sur la notification initiale des quatre États membres. Le nombre d'acteurs industriels participants est passé de 29 à 32 lorsque l'Autriche a rejoint le PIIEC.
▲ Sources : Propre compilation basée sur les documents de présentation de chaque PIIEC

Ces deux dernières années, l'élaboration de ces nouveaux PIIEC s'est faite en parallèle de l'examen par la Commission européenne de sa communication PIIEC, afin de refléter la révision 2021. D'après la présidence française du Conseil de l'UE, quatre prénotifications et notifications de PIIEC sont prévues pour le premier semestre 2022, notamment dans les domaines de l'hydrogène, de la micro-électronique, des technologies cloud et de la santé (Agence Europe, 2022). Les PIIEC adoptés en 2022 seront probablement des projets plus importants et plus complexes que ceux déjà existants. En 2020, la Norvège et 21 États membres appelaient au développement d'un PIIEC sur l'hydrogène (« *IPCEI Hydrogen Manifesto 2020* »), qui semble avoir atteint 17 pays participants, tandis que le second PIIEC prévu sur la micro-électronique devrait rassembler au moins 20 États membres (Agence Europe, 2022). Le PIIEC prévu dans le domaine des systèmes cloud devrait finalement atteindre 12 États membres (BMWK, 2021).

IV • Défis posés par les PIIEC dans le cadre du fonctionnement du marché unique

Les principaux défis posés par les PIIEC dans le cadre du fonctionnement du marché unique qui ont été identifiés dans cette contribution sont basés sur une analyse détaillée de l'ensemble des 52 documents d'observations fournis par les parties prenantes publiques et privées lors de la consultation publique de la Commission européenne sur la révision de la communication PIIEC fin 2020 et début 2021. Alors que les différentes parties prenantes ont identifié de nombreux problèmes dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des PIIEC, la présente contribution ne se concentrera que sur les questions qui nous intéressent ici du point de vue de la différenciation (budgétaire) et de ses risques potentiels pour le fonctionnement du marché unique. Parmi ces défis figurent : (1) les différences de capacités des États membres ; (2) les différences de capacités des entreprises au sein et entre les États membres ; (3) les lacunes des dispositions régissant la gouvernance des PIIEC, en particulier en matière de transparence et d'inclusivité. Dans les sous-sections suivantes, nous aborderons ces défis plus en détail et vous donnerons un aperçu des solutions proposées par les différentes parties prenantes.

I DIFFÉRENCES DE CAPACITÉS DES ÉTATS MEMBRES

Comme l'a récemment souligné un document de travail rédigé conjointement¹ par 11 États membres de l'UE, « l'augmentation des PIIEC risque d'aboutir à une économie moins dynamique et moins compétitive au sein de l'UE » (document de travail relatif aux PIIEC, 2021). « Tous les États membres ne disposent pas des mêmes ressources financières ou humaines pour participer à un PIIEC », ce qui « risque d'accentuer encore plus les disparités économiques entre les États membres, de créer un accès inégal aux PIIEC et d'augmenter les niveaux d'endettement nationaux » (*ibid.*). Ce constat va dans le même sens que les questions soulevées par plusieurs parties prenantes publiques et privées – notamment par les petits États membres – lors de la consultation publique de la Commission européenne sur la révision de la communication PIIEC. Ces parties prenantes y voient des risques importants pour le fonctionnement du marché unique, qui découleraient des différences de capacités entre États membres, que ce soit en termes de taille, de développement économique ou d'espace budgétaire. Pour une organisation patronale belge, par exemple, « les PIIEC entraînent inévitablement un effet de distorsion compte tenu du fait que les projets sont financés par les gouvernements nationaux/régionaux et non directement par des programmes de financement de l'UE » (Agoria, 2020). Comme les autorités néerlandaises (2021: 2) l'ont précisé dans leurs observations :

« Les programmes d'aides d'État diffèrent d'un État membre à un autre, [parce que] des États membres disposent d'un budget moindre par rapport à d'autres[,] parce que certains ont plus de latitude que d'autres pour utiliser leur budget de manière discrétionnaire – ue des régimes d'aide standard qui sont souvent basés sur l'impôt – [et] parce que les États membres plus petits affichent des effectifs réduits, ce qui rend difficile la gestion simultanée de plusieurs PIIEC. »

Par conséquent, les autorités néerlandaises (*ibid.*) ont estimé que certains pays de l'UE étaient « mieux placés que d'autres pour gérer et bénéficier des PIIEC et ce, même de manière proportionnelle, contribu[ant] ainsi à l'exacerbation des conditions de concurrence inégales au sein de l'UE ». Cela vaut à la fois pour le financement national qu'un État membre apporte à ses entreprises dans le cadre d'un PIIEC de manière globale et pour le financement de chaque entreprise de manière individuelle. Comme le souligne Agoria (2020), « le ratio entre l'aide financière nationale et le nombre d'entreprises concernées [dans le cadre du PIIEC d'été sur les batteries] peut varier entre 250 millions d'euros par entreprise dans un État membre et moins de 30 millions d'euros par entreprise dans un autre ».

Les parties prenantes ont formulé plusieurs propositions pour résoudre le problème des différences de capacités des États membres à financer et gérer les PIIEC. Agoria (2020), par exemple, « plaide en faveur de l'ajout d'un financement européen aux PIIEC et la création de synergies de financement afin de réduire les écarts entre les États membres/régions pour soutenir leurs entreprises ». D'après Agoria, ce financement supplémentaire de l'UE contribuerait à créer « des conditions de concurrence plus équitables » entre les États membres et les entreprises (*ibid.*). En outre, plusieurs entreprises sidérurgiques et leurs associations (comme Voestalpine, ArcelorMittal, Jernkontoret, Eurofer et la Chambre de commerce autrichienne) ont suggéré « d'élargir l'exigence de cofinancement du bénéficiaire à la possibilité d'un cofinancement via d'autres fonds et notamment de l'UE » (Voestalpine, 2020). Les autorités italiennes sont allées encore plus loin dans leurs recommandations sur la mise en commun des financements publics et privés des PIIEC à différents

¹ Le document de travail rédigé conjointement a été cosigné par la République tchèque, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Slovaquie.

niveaux, en affirmant que « le cofinancement de l'UE devrait devenir obligatoire dans le cadre des PIIEC, qui sont d'une importance stratégique pour l'ensemble de l'UE » (autorités italiennes, 2020). Il est intéressant de noter que les autorités néerlandaises, bien qu'elles aient reconnu les différentes opportunités offertes par un cofinancement européen des PIIEC, ont pointé du doigt plusieurs limites. Elles ont notamment recommandé que « le cofinancement européen ne dépasse pas 30 % des coûts totaux », qu'il « soit limité à un certain nombre d'instruments spécifiques » comme le programme InvestEU ou la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et qu'il « ait clairement des retombées sur les autres États membres qui ne disposent que de fonds nationaux et/ou qui ne font pas du tout partie des PIIEC » (autorités néerlandaises, 2021: 8).

I DIFFÉRENCES DE CAPACITÉS DES ENTREPRISES

De nombreuses parties prenantes publiques et privées ayant participé à la consultation publique de la Commission européenne sur la révision de la communication PIIEC ont déclaré que les différences de capacités constituaient un problème non seulement pour les États membres, mais aussi pour les entreprises susceptibles d'adhérer à des PIIEC spécifiques. D'après les autorités danoises (2021), les petites et moyennes entreprises (PME) « n'ont souvent pas la même capacité administrative que les grandes entreprises à passer par un long processus de candidature » pour recevoir le soutien financier d'un PIIEC. La charge administrative qu'implique le processus d'éligibilité pour faire partie d'un PIIEC ainsi que la quantité et la technicité des travaux préparatoires ont été jugées « trop complexes pour les PME » (Agoria, 2020) et sont considérées comme « un obstacle majeur à la participation des PME à un PIIEC » (autorités néerlandaises, 2021). Étant donné que les États membres diffèrent en ce qui concerne la taille de leurs entreprises (voir Redeker et Hainbach, 2020) et que les petits États membres ont tendance à avoir une part plus élevée de PME que les grands États membres, cela peut représenter un véritable défi pour le fonctionnement du marché unique, notamment avec une différenciation budgétaire dans le cadre des PIIEC.

Pour résoudre les problèmes liés à la différence de taille et de capacité des entreprises, les parties prenantes ont formulé un certain nombre de propositions pour mieux intégrer les PME dans les PIIEC, en se concentrant de manière générale sur l'utilisation d'incitations pour atteindre un meilleur équilibre entre les grandes entreprises et les PME. Ces incitations pourraient être adressées aux PME elles-mêmes, afin de renforcer leur intérêt à participer aux PIIEC, mais aussi aux grandes entreprises et aux autorités publiques, afin de les faire tendre vers une inclusion active des PME lors de la création de PIIEC spécifiques. Parmi les incitations proposées pour les PME, l'on compte notamment une intensité d'aide plus élevée pour les petites entreprises que pour les grandes entreprises ou encore une réduction de la charge administrative pour les PME (ou les petits projets) dans le cadre du processus de notification (autorités danoises, 2020 ; Chambre de commerce autrichienne, 2020 ; autorités néerlandaises, 2021). À cet égard, les autorités italiennes (2020) ont proposé, par exemple, que « les PME soient exemptées de l'obligation de présenter un scénario contrefactuel et de démontrer les effets positifs du PIIEC, [mais aussi qu'elles] bénéficient de procédures simplifiées dans le cadre d'autres exigences applicables ».

Plus largement, les parties prenantes ont appelé à la simplification et à l'harmonisation des procédures de candidature et de notification entre les États membres, à une communication claire auprès des entreprises ainsi qu'à la mise en place de dispositifs d'aide pour soutenir les PME lors des phases de préparation et d'exécution des PIIEC (autorités néerlandaises, 2021 ; Agoria, 2020 ; *Zentralverband Elektrotechnik und Elektronikindustrie*, 2020 ; *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe*, 2020). Quant aux incitations pour les grandes entreprises et les pays participants, les autorités danoises (2020) ont suggéré que leur inclusion dans les

PIIEC « soit considérée de manière plus explicite comme un indicateur positif, ce qui n'est le cas actuellement ».

I ABSENCE DE GOUVERNANCE TRANSPARENTE ET INCLUSIVE

Enfin, les PIIEC pourraient également représenter un défi pour le fonctionnement du marché unique en raison de leur nature informelle. De nombreuses parties prenantes publiques et privées ont critiqué le manque de clarté et de transparence des règles régissant la création et la mise en œuvre de chaque PIIEC. Elles ont estimé que les processus *ad hoc* pour le développement des PIIEC n'étaient pas suffisamment inclusifs pour certains États membres et entreprises, rendant ainsi difficile leur adhésion ultérieure dans le cadre d'un PIIEC existant. Elles ont également jugé qu'il était nécessaire de clarifier le rôle de la Commission européenne dans ces processus. Nombre de parties prenantes ont considéré qu'il y avait un problème « insider-outsider » dans la construction des PIIEC, car les États membres et les entreprises étroitement liés (notamment avec les institutions européennes) risqueraient d'exclure d'autres pays et acteurs pour tirer des avantages économiques exclusifs des PIIEC. Agoria (2020), par exemple, a critiqué le fait qu'« actuellement, les appels à manifestation d'intérêt pour les PIIEC étaient lancés individuellement par les États membres, de façon dispersée et incohérente, dans le cas où ils choisissent de le faire, [susitant] beaucoup d'incertitude entre les entreprises ».

Plusieurs parties prenantes comme les autorités suédoises, le Conseil européen de l'industrie chimique (Cefic), BASF SE et Siemens Energy ont soutenu l'idée que la Commission européenne (ou un autre organisme supranational) pourrait jouer un rôle plus proactif et central dans la création et la mise en œuvre des PIIEC. Elles ont également estimé qu'une instance européenne sera mieux à même de défendre les intérêts de tous les États membres et des entreprises européennes que lorsque la mise en place des PIIEC était gérée exclusivement par les pays individuellement. Divers documents d'observations ont soutenu l'idée selon laquelle la Commission devait organiser des appels à manifestation d'intérêt à l'échelle de l'UE, des consultations *ex ante* et des réunions de prénotification *ad hoc* pour les États membres (Agoria, 2020 ; Bitkom, 2020 ; Cembureau, 2020 ; autorités néerlandaises, 2021). Bitkom (2020) est même allé plus loin dans sa réflexion en suggérant la mise en place d'« un dispositif d'aide central par la Commission européenne et les États membres participants, doté d'experts en financement, afin de soutenir les partenaires du consortium pendant la phase de préparation des nouveaux PIIEC ». Au-delà du rôle de la Commission – ou d'un autre organisme européen – dans la gouvernance du processus des PIIEC, de nombreuses parties prenantes ont demandé à clarifier davantage et à orienter de manière plus concrète le cadre de gouvernance régissant la création et la mise en œuvre des PIIEC (Chambre de commerce autrichienne, Agoria, BASF SE). Les autorités italiennes (2020) ont demandé à ce que les règles relatives aux PIIEC « encouragent et facilitent autant que possible l'inclusion et la participation des États membres aux PIIEC actuellement en cours ». De la même manière, les autorités suédoises ont souligné que la mise en place d'« un cadre réglementaire clair avec un processus prévisible [était] nécessaire pour mener à bien des projets avec un plus grand nombre de participants » (autorités suédoises, 2020). Pour les différentes parties prenantes, cela impliquerait : l'élaboration « de normes et de modèles communs clairs pour les rapports et documents de candidature » (*Zentralverband Elektrotechnik et Elektronikindustrie*, 2020) ; un processus de communication transparent, via par exemple la création d'une « plateforme ouverte avec une vue d'ensemble des procédures de candidature aux PIIEC en cours dans tous les États membres participants » (autorités danoises, 2020) ; l'attribution de rôles et de tâches plus clairs aux différents acteurs concernés (BASF SE, 2020) ; ainsi qu'« une transparence et une responsabilité accrues » dans le cadre de l'évaluation des PIIEC (CEE Bankwatch, 2020).

V • Récentes opportunités pour relever les défis posés par les PIIEC dans le cadre du marché unique

Avec la révision de la communication PIIEC par la Commission fin 2021 et le plan de relance pour l'Europe, un nouveau cadre pour les PIIEC et leur financement pourrait voir le jour. Dans les sous-sections suivantes, nous examinons tout d'abord dans quelle mesure les observations soumises lors de la consultation publique ont été intégrées dans la révision de la communication PIIEC, mais également si les ajustements effectués sont suffisants pour garantir le bon fonctionnement du marché unique. Dans un second temps, nous analyserons plus en détail les plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) déjà approuvés et financés par le plan de relance pour l'Europe afin de voir si les États membres ont utilisé les subventions européennes pour combler les écarts entre les pays en matière de taille et de capacité.

I UNE RÉVISION INSUFFISANTE DE LA COMMUNICATION PIIEC

Compte tenu de toutes les observations des parties prenantes publiques et privées, la révision 2021 de la communication PIIEC représentait une occasion majeure pour la Commission européenne de relever certains des défis identifiés relatifs aux PIIEC dans le cadre du fonctionnement du marché unique. Même si un certain nombre de changements ont été apportés au texte, comme l'intégration de récents objectifs communs de l'UE (communication PIIEC, points 4, 5, 14, 2021), nous sommes d'accord avec les observations de Poitiers et Weill (2022) qui y voient « une révision mineure » qui « n'a pas réussi à corriger l'un des principaux défauts des PIIEC ». Pour répondre aux problématiques plus larges des PIIEC qui ont un effet de distorsion sur les conditions de concurrence équitables du marché unique, la Commission européenne a intégré des dispositions plus explicites concernant la relocalisation de l'activité économique entre les États membres via les aides d'État (point 47), l'utilisation de mécanismes de récupération (point 36) et la nécessité d'un cofinancement « important » par les bénéficiaires (point 19). Concernant la participation des PME, les points 5 et 21d de la révision 2021 soulignent l'importance de leur participation. Mais en pratique, il ne s'agit que d'une partie d'un des différents « indicateurs positifs généraux » dans le cadre des critères d'éligibilité de la communication PIIEC. Pour améliorer la politique d'ouverture et d'inclusion des PIIEC, la Commission européenne a augmenté le nombre minimal de participants de deux à quatre États membres (point 16) et exige désormais que « les États membres notifiants démontrent que l'ensemble des États membres ont été informés de l'émergence éventuelle d'un projet, par exemple par le biais de contacts, d'alliances, de réunions ou d'événements de mise en relation, impliquant des PME et des start-ups, et offrant la possibilité de participer » (point 17). Pour répondre aux problématiques concernant le manque de transparence, les points 48 et 49 de la nouvelle communication PIIEC exigent la publication d'informations plus complètes sur les décisions d'octroi des aides individuelles, s'appliquant à un plus grand nombre de bénéficiaires.

Bien que tous ces ajustements progressifs de la communication PIIEC semblent aller dans le bon sens, la révision de 2021 est à l'évidence insuffisante et ne permet malheureusement pas de fournir un cadre plus clair et plus complet à la création, la mise en œuvre et l'évaluation des PIIEC. Le critère de participation d'au moins quatre États membres ne contribue guère à intégrer davantage les États membres avec des capacités différentes. La nouvelle communication reste très vague quant à l'amélioration de l'intégration des PME. Et la révision n'inclut aucune refonte de la procédure de mise en place des PIIEC, la laissant aux mains des États membres.

I L'OCCASION (EN PARTIE) MANQUÉE DES SUBVENTIONS EUROPÉENNES

Avec le plan de relance pour l'Europe « Next Generation EU » pendant la crise du COVID-19, une opportunité inattendue s'est présentée aux États membres pour remédier aux différences de taille et de capacité des pays à soutenir les PIIEC. En effet, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) permet aux États membres d'utiliser leurs PNRR pour financer les parts des dépenses publiques des PIIEC avec des fonds européens plutôt qu'avec des fonds nationaux. À ce jour, 22 PNRR ont été approuvés par la Commission et le Conseil. Cinq sont toujours en cours de négociation. Le tableau 2 montre dans quelle mesure les États membres ont eu recours à la FRR pour financer les PIIEC. Sur les 22 PNRR, 13 plans mentionnent explicitement les PIIEC. Toutefois, le PNRR grec n'aborde les PIIEC que dans le contexte des réformes institutionnelles, sans réserver des fonds pour financer les investissements publics dans les entreprises éligibles, ce qui nous ramène à 12 pays dans notre analyse. Parmi les 12 États membres qui utilisent explicitement leur PNRR pour financer les PIIEC, il existe des différences importantes à plusieurs niveaux (tableau 2). Premièrement, les enveloppes de dépenses liées aux PIIEC varient fortement en valeur absolue, mais aussi par rapport à la taille des PNRR et au PIB national. En termes de dépenses absolues, des pays comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont engagé plus d'un milliard d'euros chacun dans les différents PIIEC qu'ils soutiennent ; l'Allemagne atteignant même 3,75 milliards d'euros. En revanche, des pays comme la Lettonie, la Slovaquie et la Slovénie ont investi moins de 100 millions d'euros dans les PIIEC. Il existe également une différence importante dans les dépenses liées aux PIIEC par rapport à la taille globale du PNRR. L'Allemagne, par exemple, consacre 14,6 % des subventions de la FRR aux PIIEC, tandis que la plupart des autres pays affichent, à quelques exceptions près, une part des dépenses d'environ 2 ou 3 %. Étant donné que la taille des subventions de la FRR par rapport au PIB national peut varier considérablement, les parts des dépenses liées aux PIIEC par rapport au PIB atténuent le tout. Les États membres d'Europe centrale et orientale ont tendance à dépenser une part relativement plus élevée des subventions européennes dans les PIIEC par rapport à leur PIB que les pays d'Europe occidentale. Cela s'explique également par le fait que les premiers reçoivent des montants relativement plus importants de subventions de la FRR. (Cf. Tableau 2 page suivante)

Deuxièmement, il existe aussi des différences majeures entre les PNRR en matière d'affectation des fonds. Seuls quatre des PNRR analysés ont des postes de dépenses dédiés à des PIIEC spécifiques (Autriche, Allemagne, France, Italie). L'Allemagne, par exemple, a consacré 1,5 milliard d'euros au PIIEC sur l'hydrogène, 1,5 milliard d'euros supplémentaires au deuxième PIIEC sur la micro-électronique et 750 millions d'euros au PIIEC sur les systèmes cloud. La France et l'Italie ont dédié un poste de dépenses dans leurs PNRR au PIIEC sur l'hydrogène, tandis que l'Autriche a utilisé des subventions de la FRR pour les PIIEC sur l'hydrogène et la micro-électronique. Pour trois États membres (Finlande, Lettonie, Slovénie), compte tenu du caractère vague et ambigu de leurs PNRR, il était difficile de déterminer si des postes de dépenses spécifiques avaient été réservés exclusivement aux PIIEC. Enfin, les PNRR belge, tchèque, espagnol, roumain et slovaque disposent de postes de dépenses qui serviront au financement des PIIEC, mais aussi à d'autres investissements. Pour ces cinq pays, il est particulièrement compliqué d'identifier les dépenses réelles liées aux PIIEC qui pourraient ne constituer qu'une partie des postes de dépenses concernés. De ce fait, les données relatives aux dépenses doivent être considérées avec beaucoup de précaution, du moins pour tous les PNRR dans lesquels l'affectation des dépenses liées aux PIIEC n'est pas détaillée. En outre, dans plusieurs plans (tchèque, espagnol, letton, slovène et slovaque), les enveloppes de dépenses individuelles pouvant inclure les dépenses liées aux PIIEC sont telles qu'elles peuvent financer jusqu'à l'ensemble des trois PIIEC (hydrogène, micro-électronique et systèmes cloud).

Troisièmement, les PNRR diffèrent sur la composition des PIIEC. Alors qu'au moins quatre nouveaux PIIEC vont être prénotifiés ou notifiés au premier semestre 2022, seuls trois PIIEC concrets sont mentionnés dans les différents PNRR, à savoir les PIIEC à venir sur l'hydrogène, la micro-électronique et les systèmes cloud. Quatre États membres utilisent les fonds de la FRR pour financer ces trois PIIEC (Allemagne, Espagne, Italie, Lettonie), six États membres financent deux PIIEC en particulier (Autriche, Belgique, République tchèque, Finlande, Slovénie, Slovaquie) et deux États membres financent un PIIEC (France, Roumanie). Globalement, huit pays utilisent le plan de relance pour l'Europe pour financer le PIIEC sur l'hydrogène, onze pays pour le PIIEC sur la micro-électronique et sept pays pour le PIIEC sur les systèmes cloud. À noter qu'il existe également une différence assez marquée entre les groupes de pays. (Cf. Tableau 3 page suivante)

TABLEAU 2. Vue d'ensemble des dépenses liées aux PIIEC dans le cadre des PNRR

Pays	Dépenses globales liées aux PIIEC	Part liée aux PIIEC dans le cadre du PNRR	Part liée aux PIIEC dans le cadre du PIB	Dépenses affectées aux PIIEC
Allemagne	3,75 Md€	14,6 % (13,4 %)	108	Oui
Autriche	250 Md€	7,1 % (5,6 %)	63	Oui
France	1,275 Md€	3,2 % (3,1 %)	52	Oui
Italie	1,5 Md€	2,2 %	84	Oui
Finlande	171 Md€	8,1 %	71	Peut-être
Lettonie	> 98 M€	4,9 % (5,4 %)	320	Peut-être
Slovénie	7,5 M€	0,4 %	31	Peut-être
Belgique	639,2 M€	10,8 %	134	Non
Roumanie	500 M€	3,5 % (3,5 %)	224	Non
Espagne	2,055 Md€	3 %	165	Non
République tchèque	181,64 M€	2,6 %	81	Non
Slovaquie	73,5 M€	1,2 % (1,1 %)	78	Non

- ▲ Remarques : (1) Les PNRR de Chypre, du Danemark, de l'Estonie, de la Croatie, de l'Irlande, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte et du Portugal ne mentionnent pas les PIIEC. Le PNRR grec ne mentionne les PIIEC que dans le contexte des réformes institutionnelles, pas les dépenses de la FRR. (2) Les pourcentages sont basés sur les montants nationaux des subventions estimés par Darvas *et al.* (2021). Les pourcentages entre parenthèses sont basés sur la taille des PNRR soumis. Le calcul de la part des PIIEC dans le PNRR global pour l'Italie exclut la composante « prêt » du pays. (3) Les valeurs de la colonne « Part liée aux PIIEC dans le cadre du PIB » ne doivent être interprétées qu'en valeur relative, car ces chiffres ont été multipliés par un facteur de 100 000 pour une meilleure lisibilité.
- ▲ Sources : Darvas *et al.* (2021), Eurostat (2022), propre analyse des données sur les dépenses liées aux PIIEC, tirées des décisions d'exécution du Conseil relatives aux PNRR, des annexes connexes et des documents de travail des services de la Commission

TABLEAU 3. Dépenses liées à chaque PIIEC dans le cadre des PNRR

Pays	PIIEC sur l'hydrogène	PIIEC sur la micro-électronique	PIIEC sur les systèmes cloud
Autriche	125 M€	125 M€	
Belgique	387,2 M€	252 M€	
Chypre			
République tchèque		181,64 M€	
Allemagne	1,5 Md€	1,5 Md€	750 M€
Danemark			
Grèce			
Estonie			
Espagne	1,555 Md€	500 M€	
Finlande	156 M€	15 M€	
France	1,275 Md€		
Croatie			
Irlande			
Italie	1,5 Md€		
Lituanie			
Luxembourg			
Lettonie	> 98 M€		
Malte			
Portugal			
Roumanie		500 M€	
Slovénie		7,5 M€	
Slovaquie		73,5 M€	

- ▲ Remarques : Enveloppes de dépenses liées aux PIIEC et étendue de leur affectation. Le bleu foncé indique l'affectation complète d'un poste de dépenses spécifique aux PIIEC. Le bleu clair indique une affectation possible/probable. Le blanc indique que les dépenses liées aux PIIEC sont mentionnées dans le cadre d'une enveloppe de dépenses plus large.
- ▲ Sources : Propre analyse des données sur les dépenses liées aux PIIEC, tirées des décisions d'exécution du Conseil relatives aux PNRR, des annexes connexes et des documents de travail des services de la Commission

Alors que le PIIEC sur la micro-électronique est mentionné dans les PNRR de toute l'UE, le financement de la FRR pour le PIIEC sur l'hydrogène concerne plutôt les États membres les plus riches et les pays d'Europe occidentale. À l'inverse, le PIIEC sur les systèmes cloud est davantage présent dans les plans des États membres d'Europe centrale et orientale (tableau 3). Alors que plus de la moitié des 22 PNRR approuvés à ce jour incluent des dépenses liées aux PIIEC, le plan de relance pour l'Europe est néanmoins une occasion que les États membres ont (en partie) manquée pour remédier aux différences de capacités. Il est intéressant de noter que nombre de petits pays n'ont pas recours aux PIIEC et n'utilise donc pas les fonds européens pour compenser leurs différences de capacités. Ce constat peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs. Premièrement, les petits pays peuvent ne pas avoir d'entreprises qui opèrent dans le domaine d'un PIIEC. Deuxièmement, les règles d'intégration des PME dans les plans sont peut-être encore insuffisantes pour qu'elles adhèrent aux PIIEC. Troisièmement, certains pays peuvent ne pas souhaiter affecter les subventions de la FRR aux PIIEC qui sont encore en cours de négociation. Pour les cas où la participation n'est toujours pas claire, les États membres peuvent s'abstenir d'affecter des fonds à un poste de dépenses qui risque de ne pas aboutir. Ce point nous permet de souligner également la limite de la FRR à (co)financer les PIIEC avec des financements européens, étant donné que la FRR est, pour l'instant, un instrument exceptionnelle et n'a pas été particulièrement mise au point pour les PIIEC.

• Conclusions et recommandations

Cette contribution a permis de mettre en évidence les principaux défis que les PIIEC, en tant que nouvelle forme de différenciation, posent vis-à-vis du fonctionnement du marché unique. Comme susmentionné, les principaux défis à relever comprennent : (1) les différences de capacités financières, techniques et administratives entre les États membres et (2) leurs entreprises, ainsi que (3) les lacunes des dispositions régissant la création, la mise en œuvre et l'évaluation des PIIEC. Ces défis sont en grande partie liés à la nature-même des PIIEC, dont découle une différenciation budgétaire et un cadre de gouvernance relativement informel et flou. Notre analyse de la révision 2021 de la communication PIIEC et des 22 PNRR a montré deux choses. Premièrement, la nouvelle communication témoigne d'un manque d'ambition de la part de la Commission européenne à relever les différents défis posés par les PIIEC vis-à-vis du fonctionnement du marché unique. Deuxièmement, le plan de relance pour l'Europe « Next Generation EU » représentait une véritable opportunité que les États membres n'ont pas su saisir (du moins en partie) afin de compenser les différences de capacités financières nationales. En effet, ces derniers auraient pu utiliser davantage les subventions européennes mises à leur disposition pour financer les PIIEC.

Deux changements semblent particulièrement pertinents pour répondre de manière adéquate aux défis que les PIIEC (en tant que différenciation budgétaire régie de manière informelle) posent vis-à-vis du fonctionnement du marché unique. Premièrement, il est essentiel de dédier un financement européen à la réalisation des objectifs communs de l'UE et non un financement national exclusivement destiné aux entreprises nationales. Cela faciliterait la gestion des tensions entre une politique industrielle plus active, axée sur la compétitivité extérieure, et le maintien de conditions de concurrence équitables au sein du marché unique pour garantir la compétitivité intérieure. La FRR l'a déjà fait sur une base temporaire pour deux grands objectifs de l'UE, en engageant des parts de dépenses de 37 % dans la transition verte et de 20 % dans la transition numérique. Cependant, l'utilisation limitée des subventions de la FRR pour les PIIEC témoigne également de la nécessité de développer des programmes de financement européens mieux adaptés ou dédiés afin de soutenir les PIIEC. Pour concilier la politique de concurrence et la politique industrielle de l'UE, la solution idéale serait d'élaborer une version permanente du « Next Generation EU » ou de mettre en œuvre un second plan d'investissement basé sur la dette européenne avec une structure de financement claire pour les PIIEC. Une solution similaire pour « européeniser » le financement des PIIEC sur la base des ressources nationales serait de mettre en place « une structure de financement conjointe dans laquelle les États membres participants contribueraient à un pot commun qui financerait des projets dans tous les pays » (Redeker, 2021: 5). Une autre possibilité de financement européen pourrait être développée dans le cadre de la réforme du cadre budgétaire européen. Pour lever au moins les obstacles institutionnels au financement national des PIIEC, l'exemption de ces fonds aux règles budgétaires pourrait aller de pair avec un contrôle plus strict des aides d'État accordées dans le cadre des PIIEC. Une telle approche ne répondrait toutefois que partiellement aux diverses problématiques qui touchent le fonctionnement du marché unique et pourrait ne pas conduire à des investissements suffisamment ambitieux par rapport à la concurrence mondiale. Outre la question du financement, la création de capacités techniques et administratives à l'échelle européenne permettrait également de relever les défis que posent les différences de capacités, en soutenant la création et la mise en œuvre des PIIEC au sein des États membres et des entreprises volontaires.

Deuxièmement, le cadre existant des PIIEC a besoin d'une refonte plus ambitieuse, et non seulement d'ajustements progressifs. C'est cela qui nous permettra de relever les défis posés par les PIIEC concernant l'inclusion des petits États membres et des PME, mais aussi concernant le processus global et sa transparence pour que

les PIIEC atteignent le niveau de responsabilité et la légitimité nécessaires sur le long terme. Même après la révision 2021 de la communication PIIEC, la création, la mise en œuvre et l'évaluation des PIIEC restent encore largement un exercice ponctuel dans lequel quelques États membres et/ou grandes entreprises jouent un rôle déterminant vis-à-vis de la participation (ou non) d'autres acteurs. Les modifications apportées à la communication PIIEC ne permettent pas d'adopter une approche plus cohérente et plus inclusive de la gouvernance des PIIEC. La configuration actuelle du cadre des PIIEC, avec un financement national dédié exclusivement aux entreprises nationales, favorise la création de conditions de concurrence inégales. Pour remédier à cela, la seule option possible est que la Commission – ou un autre organisme européen – prenne en charge le développement de chaque PIIEC. Associer une telle approche de gouvernance à un financement européen que l'on accorderait aux entreprises les plus compatibles et éligibles serait la solution la mieux adaptée pour atténuer les tensions entre la politique de concurrence et la politique industrielle de l'UE.

• Références

- Agence Europe (2022), « Industrie : la France espère des prénotifications et des notifications pour quatre nouveaux PIIEC d'ici fin juin », 13 janvier
- Belitz, Heike, et Martin Gornig (2020), « *Batteriezellen aus Europa?* », dans *Wirtschaftsdienst*, Vol. 100, N°1, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10273-020-2548-z.pdf>
- Ministère fédéral allemand de l'économie et du climat (2021), « *IPCEI on Next Generation Cloud Infrastructure and Services* », <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Industry/ipcei-cis.html>
- Capano, G., et al. (2019), *Making Policies Work First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar
- Castillejo, Clare (2016), « *The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation* », dans *German Development Institute Discussion Papers*, N°22, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP__22.2016.neu.pdf
- Comte, Emmanuel et Lavenex, Sandra (2021), « *EU Differentiation in Border, Asylum and Policy Cooperation: Drivers, Effectiveness and Crisis* », dans *EU IDEA Research Papers*, N°11, https://euidea.eu/wp-content/uploads/2021/07/euidea_rp_11.pdf
- Darvas, Zsolt, et al. (2021), « *European Union Countries' Recovery and Resilience Plans* », dans *Bruegel Datasets*, 1er décembre, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>
- Interdepartementaal Steun Overleg [autorités néerlandaises] (2021), « *Response of the Dutch Authorities on the Draft Communication from the Commission Criteria for the Analysis of the Compatibility with the Internal Market of State Aid to Promote the Execution of Important Projects of Common European Interest* », 20 avril, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-994702.pdf>
- Eisl, Andreas (2020), « *External Differentiation in Access to the Single Market: Effectiveness, Accountability and Political Unity* », dans *EU IDEA Policy Papers*, N°9, https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/10/euidea_pp_9.pdf

- Eisl, Andreas (2021), « Le plan de relance européen, une révolution pour l'innovation verte ? Comparaison de 14 Plans nationaux de relance et de résilience », *policy brief* de l'Institut Jacques Delors, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/12/PB211217_GreenInnovationNRRPs_Eisl.pdf
- Commission européenne (2014), « Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun », dans *Communications*, 2014/C 188/02, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=FR)
- Commission européenne (2020), « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », dans *Communications*, COM(2020) 102 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=FR>
- Commission européenne (2021a), « Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020 : construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe », dans *Communications*, (2021) 350 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350&from=FR>
- Commission européenne (2021b), « 'Ajustement à l'objectif 55' : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », dans *Communications*, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=FR>
- Commission européenne (2021c), « Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun », dans *Communications*, C(2021) 8481 final, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12661-Revision-de-la-communication-sur-les-projets-importants-dinteret-europeen-commun_fr
- Eurostat (2022), « PIB et principaux composants (production, dépenses et revenu) », 30 janvier, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP/default/table?lang=fr&category=na10.nama10.nama_10_ma
- Observations relatives à la révision de la communication PIIEC (2020), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12661-Revision-of-Communication-on-important-projects-of-common-European-interest/feedback_en?p_id=16155691
Inclut les observations des autorités italiennes, danoises et suédoises, des sociétés ArcelorMittal et Voestalpine ainsi que de l'organisation patronale Agoria
- Galloway, Jonathan (2007), « *The Pursuit of National Champions: The Intersection of Competition Law and Industrial Policy* », dans *European Competition Law Review*, Vol. 28, N°3, p. 172-186
- Hettne, Jörgen (2020), « *European Industrial Policy and State Aid – A Competence Mismatch?* », dans *Sieps European Policy Analysis*, N°1, https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_1epa.pdf?
- Howarth, David, et Sadeh, Tal (2010), « *The Ever Incomplete Single Market: Differentiation and the Evolving Frontier of Integration* », dans *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, N°7, p. 922-935

[Manifeste dans le cadre du PIIEC relatif à l'hydrogène] (2020), « *Manifesto for the Development of a European 'Hydrogen Technologies and Systems' Value Chain* », https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/manifesto-for-development-of-european-hydrogen-technologies-systems-value-chain.pdf?__blob=publicationFile&v=10

Document de travail relatif aux PIIEC (2021), « *Smart and Selective Use of the IPCEI Instrument. Joint Non-paper by the Czech Republic, Denmark, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, the Netherlands, Slovakia, Spain and Sweden* », 28 avril, <https://www.government.se/4a5b67/contentassets/18ac08810aba41c3aa73e30cb6f2042e/non-paper-on-a-smart-and-selective-use-of-the-ipcei-instrument.pdf>

Kelemen, R. Daniel (2019), « *Is Differentiation Possible in Rule of Law?* », dans *Comparative European Politics*, Vol. 17, p. 246-260

Kipp, David (2018), « *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa* », dans *SWP Research Papers*, N°13, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2018RP13_kpp.pdf

Kovář, Jan, et Kočí, Kateřina (2022), « *Informal Differentiated Integration in EU Foreign and Security Policy: Perspectives of a Small Member State* », dans *EU IDEA Policy Briefs*, N°5, https://euidea.eu/wp-content/uploads/2022/01/euidea_pb_5.pdf

Lorenz, Moritz (2013), *An Introduction to EU Competition Law*, Cambridge/UK, Cambridge University Press

Matthijs, Matthias, Craig Parsons et Christina Toenshoff (2019), « *Ever Tighter Union? Brexit, Grexit, and Frustrated Differentiation in the Single Market and Eurozone* », dans *Comparative European Politics*, Vol. 17, p. 209-230

Meunier, Sophie et Mickus, Justinas (2020), « *Sizing Up the Competition: Explaining Reform of European Union Competition Policy in the Covid-19 Era* », dans *Journal of European Integration*, Vol. 42, N°8, p. 1077-1094

[Rapport Monti] Monti, Mario, et al. (2016), « *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources [HLGOR]* », décembre 2016, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

Pichler, Melanie, et al. (2021), « *EU Industrial Policy: Between Modernization and Transformation of the Automotive Industry* », dans *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Vol. 38, p. 140-152

Poitiers, Niclas et Weil, Pauline (2022), « *Opaque and Ill-Defined: The Problems with Europe's IPCEI Subsidy Framework* », dans *Bruegel Blog*, 26 janvier

Redeker, Nils (2021), « *Go Big or Go Home. How to Make European Industrial Policy Work* », policy paper du Jacques Delors Centre, 25 mai, https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20210528_go_big_or_go_home_Redeker.pdf

Redeker, Nils et Hainbach, Natascha (2020), « *Flattening the Recession Curve. Comparing Initial Fiscal Responses to the Corona Crisis Across the EU* », policy

paper du Jacques Delors Centre, 9 avril, https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/20200409_Flattening_the_Curve_Redeker_Hainbachl.pdf

Rios, Beatriz (2020), « *Germany's Massive Use of State Aid Could Serve as 'Locomotive,' Vestager Says* », dans *Euractiv*, 4 mai, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-massive-use-of-state-aid-could-serve-as-locomotive-vestager-says/>

Schmidt, Vivien A. (2019), « *The Future of Differentiated Integration: A 'Soft-Core' Multi-Clustered Europe of Overlapping Policy Communities* », dans *Comparative European Politics*, Vol. 17, p. 294-315

Siddi, Marco, Tyyne Karjalainen et Juha Jokela (2021), « *Differentiation and the European Union's Foreign and Security Policy* », dans *EU IDEA Research Papers*, N°9, https://euidea.eu/wp-content/uploads/2021/06/euidea_rp_9.pdf

Tagliapietra, Simone et Veugelers, Reinhilde (2020), « *A Green Industrial Policy for Europe* », dans *Bruegel Blueprint Series*, N°31, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE] (2012), « *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)* », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

Treib, Oliver (2014), « *Implementing and Complying with EU Governance Outputs* », dans *Living Reviews in European Governance*, Vol. 9, N°1, p. 1-33

Directeur de la publication: Sébastien Maillard

• La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : WordClass • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

