

Pour une politique industrielle européenne compétitive :

Financement, gouvernance et conditionnalités communs dans le marché unique de l'UE

• Résumé

L'évolution récente vers une politique industrielle en Europe crée des tensions avec le marché unique et son paradigme de politique de concurrence. Dans ce policy paper, je soutiens que seule une politique industrielle plus européenne sera en mesure de relever les différents défis économiques internes et externes auxquels l'UE est confrontée, tout en préservant le fonctionnement du marché unique, l'un des principaux biens publics de l'UE. Pour fonctionner, cette politique industrielle européenne a besoin d'un financement plus commun, de mécanismes et de capacités de gouvernance communs, ainsi que de conditionnalités communes. Tout d'abord, ce policy paper appelle à la création d'un fonds européen pour la politique industrielle dont le financement devrait reposer sur deux piliers : (1) une dotation initiale basée de préférence sur une dette commune et des nouvelles ressources propres, et (2) des dispositions visant à rendre le fonds autosuffisant au fil du temps. Ces dispositions comprennent une « contribution aides d'État » et des mécanismes de partage des bénéfices. Deuxièmement, les instruments existants en matière d'aides d'État doivent être consolidés, simplifiés et mieux intégrés. En raison de son approche relativement européenne, le modèle PIIEC pourrait servir de modèle pour la gouvernance future des différents objectifs de la politique industrielle de l'UE. Toute gouvernance de la politique industrielle de l'UE doit être soutenue par un renforcement commun des capacités, couvrant les administrations publiques et les entreprises privées. Enfin, l'utilisation intelligente et cohérente de conditionnalités communes est essentielle pour garantir que les subventions conduisent à la réalisation des objectifs de politique publique tout en limitant le « corporate welfare » et le « shopping des aides d'État » dans l'ensemble de l'UE.



ÉCONOMIE &
FINANCE

POLICY PAPER N°304
NOVEMBER 2024

#PolitiqueIndustrielle
#MarchéUniqueUE
#PolitiqueDeConcurrence

Andreas Eisl,
Chercheur senior,
politique économique
européenne

Introduction • Changements récents dans les paradigmes de la politique industrielle et de la concurrence en Europe

I JUSQU'AU MILIEU DES ANNÉES 2010 - LA POLITIQUE DE CONCURRENCE EST LA MEILLEURE FORME DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

L'un des principaux principes du marché unique de l'UE est - ou du moins a été pendant très longtemps - que la construction de marchés concurrentiels, par la création de « conditions de concurrence équitables » (« level playing field ») entre les acteurs économiques de l'UE, favorisera l'innovation et conduira à la croissance économique. Ce paradigme de la politique de la concurrence s'est accompagné d'une politique industrielle qui se limitait à des mesures horizontales et régionales sans soutenir des secteurs économiques spécifiques¹.

Le rapport Monti de 2010 a fortement reflété cette pensée, critiquant les voix qui appelaient à une flexibilisation des règles de concurrence et d'aides d'État pour permettre des politiques industrielles plus actives. Au lieu de cela, et conformément à l'opinion dominante - à l'époque - parmi les décideurs politiques, le rapport a souligné la nécessité de la concurrence entre les entreprises « pour créer les variétés, les avantages comparatifs et les gains de productivité sur lesquels la croissance et l'innovation s'épanouissent ». La compétitivité interne qui en résulterait conduirait également à la compétitivité externe. **Le rapport Monti a fait valoir que les règles de concurrence existantes n'étaient pas prohibitives et que leur renforcement constituerait en fait la forme la plus efficace de politique industrielle².**

I DEPUIS LES ANNÉES 2010 - LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS UN MONDE RADICALEMENT DIFFÉRENT

Quatorze ans plus tard, l'UE se trouve dans un contexte géopolitique et géoéconomique complètement différent. La logique consistant à rendre les entreprises européennes compétitives au niveau mondial grâce à des marchés concurrentiels internes est mise à mal par un ordre économique international de moins en moins caractérisé par le multilatéralisme et l'application de règles communes pour garantir des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale. L'OMC, largement défunte, et les importantes subventions accordées par la Chine et les États-Unis illustrent ces changements. En outre, la crise de Covid-19 et les problèmes de chaîne d'approvisionnement qui l'accompagnent, ainsi que la guerre économique menée par la Russie contre l'Europe, ont mis en évidence les dépendances auxquelles la mondialisation économique a exposé l'Europe. Les prix élevés des combustibles fossiles ont entraîné une perte de compétitivité significative, en particulier dans les industries à forte intensité énergétique, tandis que l'adoption tardive et inégale des technologies numériques a conduit à une perte progressive de compétitivité au cours des dernières décennies^{3,4}. Enfin, l'urgence de la crise climatique a clairement

1 Bulfone, Fabio (2022): Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda, *Competition & Change* 27 (1) 22-43.

2 Le rapport Monti reconnaît l'utilité de régimes d'aides d'État adaptés à des secteurs spécifiques (tels que l'énergie, les industries innovantes, les véhicules propres) et appelle au développement d'une « nouvelle approche de la politique industrielle qui s'appuie sur une relation de renforcement mutuel avec le marché unique et les règles de concurrence », mais il reste très vague et ne fournit aucune recommandation politique concrète.

3 Schnabel, Isabel (2024): From laggard to leader? Closing the euro area's technology gap.

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp240216~df6f8d9c31.en.html>

4 Draghi, Mario (2024): The future of European competitiveness. Part A | A competitiveness strategy for Europe. September 2024. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

montré qu'une action publique et privée dirigée est nécessaire pour sauvegarder une planète vivable pour les générations futures⁵.

Pour atténuer le choc de ces différentes crises, réaliser la transition verte et protéger les industries européennes dans la course aux subventions qui se développe, l'UE a, ces dernières années, développé une approche beaucoup plus active de la politique industrielle⁶. En utilisant des exemptions dans le cadre des aides d'État du traité, l'Union a développé des instruments tels que les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)⁷, apporté des modifications aux règles du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), créé un cadre d'aides d'État plus élaboré pour la transition verte et flexibilisé les règles en matière d'aides d'État par le biais de plusieurs encadrements temporaires (encadrement temporaire des mesures d'aide d'État 2020, encadrement temporaire de crise 2022, encadrement temporaire de crise et de transition 2023)⁸.

I TENSIONS ENTRE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Cette croissance massive des subventions publiques (principalement financées par les budgets des États membres, mais aussi en partie par l'UE, par exemple la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et les fonds de cohésion⁹) a soulevé de nombreuses questions sur la compatibilité du cadre existant de la politique de concurrence du marché unique avec la nouvelle politique industrielle de l'Union. **Si les objectifs communs de l'UE (transitions verte et numérique, réduction des dépendances économiques, compétitivité) justifient le recours à une politique industrielle plus active dans un contexte de confrontation géopolitique et géoéconomique, cette approche crée des risques de concurrence déloyale et de fragmentation à l'intérieur du marché unique.** Si la politique industrielle de l'UE repose largement sur une approche nationale (en termes de financement, de sélection des projets, etc.), les États membres les plus riches et les plus grands, dotés de capacités financières, administratives et techniques plus importantes, pourraient compromettre l'égalité des conditions de concurrence au sein du marché unique.

Si l'Union veut donc faire de sa nouvelle politique industrielle un instrument plus permanent pour atteindre ses objectifs en matière de climat, devenir un leader en matière d'innovation et accroître sa résilience et sa sécurité économiques, elle doit trouver des moyens de rendre la politique industrielle plus compatible avec la politique de concurrence de l'UE. La solution la plus judicieuse pour réduire les tensions entre la politique industrielle et la politique de la concurrence serait de rendre la politique industrielle plus européenne. Ce policy paper soutient donc qu'une politique industrielle européenne a besoin de plus (1) de financement

5 Fontana, Olimpia & Vannuccini Simone (2024): How to institutionalise European industrial policy (for strategic autonomy and the green transition). *LUHNIP Working Paper 7/2024*

6 Di Carlo, Donato & Schmitz, Luuk (2023): Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market, *Journal of European Public Policy* 30(10): 2063-2096.

7 Eisl, Andreas (2022): EU industrial policy in the making. From ad hoc exercises to key instrument: how to make IPCEIs fit for the long run, *Jacques Delors Institute Policy Paper No. 286*.

8 Di Carlo, Donato; Eisl, Andreas & Zurstrassen, Dimitri (2024): Together we trade, divided we aid: EU industrial policy, state aid, and the loosening of the EU competition regime. *LUHNIP EU Industrial Policy Report. Chapter 4*.

9 European Commission (2024): EU Cohesion Policy: €79 million in EU funds for research and development of semiconductor technologies in Sicily, Italy. July 2024. https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/18-07-2024-eu-cohesion-policy-eur79-million-in-eu-funds-for-research-and-development-of-semiconductor-technologies-in-sicily-italy_en

commun, (2) de mécanismes et de capacités de gouvernance communs, et (3) de conditionnalités communes¹⁰.

I • Financement commun

Tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, les **aides d'État ciblées peuvent être utiles pour produire des effets externes positifs (par exemple en matière de sécurité) et contribuer à la réalisation d'objectifs de politique publique**¹¹. Dans le contexte du marché unique, il importe toutefois de savoir qui finance les subventions et par quels moyens. Si les aides d'État sont principalement fournies par les États membres, cela peut créer des risques de fragmentation pour le marché unique. Cela est dû aux différences significatives dans les capacités budgétaires et techniques des États membres, qui peuvent entraîner une distorsion des règles du jeu en faveur des pays les plus riches et les plus grands de l'UE. La possibilité d'utiliser, du moins en partie, le financement de la FRR et les fonds de cohésion pour des projets d'aide d'État a limité les risques de fragmentation du marché unique au cours des dernières années. Mais l'expiration de la FRR en 2026 souligne la nécessité d'asseoir le financement commun sur des bases plus ambitieuses et permanentes.

I LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DE L'UE DEVRAIT ÊTRE FINANCÉE PAR UN FONDS COMMUN

Pour minimiser les tensions entre une politique industrielle plus active et le fonctionnement du marché unique, les aides d'État devraient - au mieux - être financées par un financement commun de l'UE plutôt que par un financement national. Cela permettrait de s'assurer que les projets les plus efficaces à travers le continent seront financés, réduisant ainsi les risques de courses aux subventions intra-européennes et de 'shopping des aides d'État' par les entreprises. C'est également le message des récents rapports d'Enrico Letta et de Mario Draghi, ce dernier appelant également à l'utilisation d'instruments de dette communs pour financer une politique industrielle commune de l'UE.

Dès 2022, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen¹², et le commissaire chargé du marché unique, Thierry Breton, ont évoqué l'**idée d'un fonds de souveraineté européen** pour financer une politique industrielle de l'UE. En raison du faible appétit des États membres pour un nouveau fonds commun de politique industrielle financé par la dette ou des contributions supplémentaires, la Commission a transformé sa proposition initiale en une plateforme de technologies stratégiques pour l'Europe (STEP), qui a été présentée en juin 2023. Le compromis final sur la STEP a encore réduit les ambitions de financement commun, désormais presque exclusivement basées sur une réutilisation des programmes et fonds existants de l'UE.

¹⁰ Pour répondre à certaines préoccupations géopolitiques et géoéconomiques, l'UE devrait également réfléchir à la manière d'utiliser conjointement la politique industrielle (subventions internes) et la politique commerciale (tarifs extérieurs). Une combinaison de politiques pourrait, comme souvent, constituer l'approche la plus adéquate.

¹¹ Juhász, Réka; Lane, Nathan & Rodrik, Dani (2023): The new economics of industrial policy, https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080423.pdf

¹² von der Leyen, Ursula (2022): 2022 State of the Union Address by President von der Leyen, 14.09.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493

L'idée d'un fonds européen pour financer la politique industrielle a été relancée par Mme von der Leyen dans ses orientations politiques pour le mandat de la Commission 2024-2029, dans lesquelles elle a appelé à la création d'un **Fonds européen pour la compétitivité** dans le cadre financier pluriannuel à venir et le projet de la Commission de « Clean Industrial Deal »¹³.

Mais comment financer une politique industrielle européenne suffisamment ambitieuse, si la majorité des ressources propres supplémentaires de l'UE nécessaires au remboursement de la dette de l'UE de nouvelle génération n'a pas fait l'objet d'un accord et si des États membres clés tels que l'Allemagne semblent inflexibles sur le fait de ne pas autoriser d'emprunts supplémentaires au niveau de l'UE¹⁴ ? Et comment s'assurer que les aides d'État ne finiront pas par devenir du « corporate welfare » ?

I FINANCEMENT DU FONDS

Ce policy paper appelle à la création d'un fonds européen pour la politique industrielle, qui pourrait faire partie intégrante du fonds européen pour la compétitivité proposé par l'UE. Son **financement devrait reposer sur deux piliers qui permettraient à la politique industrielle de l'UE de devenir un instrument plus permanent**, avec une dotation initiale et des dispositions prévoyant des revenus à court, moyen et long terme.

Une dotation initiale significative est essentielle pour garantir que le fonds de politique industrielle de l'UE puisse être utilisé immédiatement pour faire face aux risques de fragmentation du marché unique et aux implications des politiques des pays tiers en matière d'aides d'État. Il existe différentes options de financement pour cette dotation initiale, notamment l'émission d'une nouvelle dette commune similaire au modèle NextGenerationEU¹⁵, l'accord et l'affectation de nouvelles ressources propres (taxes ou contributions de l'UE)¹⁷, le financement à partir du budget de l'UE, le transfert des fonds restants attendus de la FRR et/ou les contributions des États membres. Une approche européenne basée sur un mélange d'emprunts communs et de taxes/contributions communes serait plus prometteuse que de se rabattre sur les contributions des États membres, étant donné que de nombreux États membres vont être considérablement limités dans leurs capacités de dépenses dans les années à venir pour des raisons budgétaires (niveaux élevés de la dette publique) et institutionnelles (mise en œuvre du cadre budgétaire réformé de l'UE).

Au-delà de la dotation initiale d'un fonds européen pour la politique industrielle, **deux dispositifs devraient permettre à la fois de (ré)orienter la politique industrielle et de reconstituer le fonds au fil du temps, dans le but de le rendre autonome à l'avenir** : une « contribution aides d'État » (à court et à moyen terme) et des mécanismes de partage des bénéfices (à long terme).

-
- ¹³ von der Leyen, Ursula (2024): Europe's Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029. 18.07.2024. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf
- ¹⁴ Faggionato, Giovanna & von der Burchard, Hans (2024): Germany's Lindner rejects Draghi's common borrowing proposal. Politico. 09.09.2024. <https://www.politico.eu/article/germanys-lindner-rejects-draghis-common-borrowing-proposal/>
- ¹⁵ Abraham, Laurent; O'Connell, Marguerite & Oleaga, Inigo Arruga (2023): The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund, *ECB Occasional Paper Series* No. 313
- ¹⁶ Grund, Sebastian & Steinbach, Armin (2023): European Union Debt Financing: Leeway and Barriers from a Legal Perspective, *Bruegel Working Paper* No. 15/2023
- ¹⁷ Baccianti, Claudio; Buck, Matthias; Sartor, Oliver & Schröder, Christopher (2024): Investing in the Green Deal: How to increase the impact and ensure continuity of EU climate funding. *Agora Energiewende Impulse*. September 2024.

Premièrement, la « **contribution aides d'État** » exigerait des États membres qui utilisent les aides d'État qu'ils versent un certain pourcentage des dépenses nationales en matière d'aides d'État au fonds commun¹⁸. L'objectif de cet instrument serait de décourager l'utilisation des dépenses nationales en matière d'aides d'État, de rendre le financement européen des aides d'État plus attrayant et de limiter ainsi les risques de fragmentation du marché unique. Sa mise en œuvre serait toutefois subordonnée à la disponibilité d'un financement supplémentaire de l'UE pour la politique industrielle, par exemple par le biais de la dotation initiale proposée d'un fonds de politique industrielle de l'UE. L'objectif du mécanisme de contribution aux aides d'État n'est pas de réduire les dépenses publiques globales en Europe, mais plutôt de veiller à ce qu'elles soient réorientées vers le niveau de l'UE, sans interdire aux États membres de recourir aux aides d'État au niveau national si nécessaire. Le pourcentage de la contribution de l'UE aux aides d'État pourrait augmenter progressivement en fonction des dépenses nationales globales en matière d'aides d'État. Les avantages et les risques d'une approche différenciée devraient toutefois être soigneusement évalués. Certaines catégories d'aides d'État pourraient également être totalement exclues de la contribution aux aides d'État, par exemple dans le domaine de la culture.

Deuxièmement, **des mécanismes de partage des bénéfices devraient être introduits pour tous les projets d'aide d'État ayant un potentiel de rentabilité, afin de garantir des flux de revenus à long terme dans le fonds de la politique industrielle de l'UE**. L'UE et ses États membres devraient jouer davantage le rôle d'un investisseur public, ce qui permettrait à l'autorité publique qui accorde l'aide d'État, en contrepartie de sa prise de risque, de récupérer l'argent investi et/ou de participer aux bénéfices du projet en cas de succès d'un projet de politique industrielle. Les mécanismes de participation aux bénéfices contribueraient également à réduire le risque que les aides d'État ne deviennent du 'corporate welfare', ce qui rendrait plus probable le fait qu'un projet ait réellement besoin d'un soutien public.

Il existe **différentes options pour le partage des bénéfices**. Elle peut prendre la forme de **redevances non plafonnées ou plafonnées** (par exemple, applicables jusqu'au remboursement de l'aide d'État accordée, y compris les intérêts non perçus), de « **partenariats silencieux** » (qui donneraient à l'investisseur public le droit à une part des bénéfices sans assumer un rôle décisionnel dans une entreprise), ou de **participations** dans des entreprises subventionnées¹⁹. Cette copropriété publique d'entreprises (fonds propres) pourrait être soumise à des conditionnalités telles qu'une possibilité de rachat pour les actionnaires privés. La plupart des projets PIIEC contiennent déjà des dispositions similaires, appelées « dispositions de récupération »²⁰, qui peuvent être comparées aux redevances plafonnées mentionnées ci-dessus. Il est important que **les mécanismes de partage des bénéfices soient utilisés non seulement par les États membres, mais aussi par les aides d'État fournies par le fonds de politique industrielle de l'UE**. De telles dispositions pourraient donc, à long terme, contribuer à réduire les coûts publics d'une politique industrielle européenne plus active et à la rendre autofinancée à long terme.

18 Letta, Enrico (2024): Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens. April 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

19 Mazzucato, Mariana & Rodrik, Dani (2023): Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases, *IIPP Working Paper* No. 2023/07

20 European Commission (2019): State Aid Decision on the Important Project of Common European Interest (IPCEI) on Batteries, C(2019) 8823 final, 09.12.2019, Annex I.

I UTILISATION DU FONDS

En termes de dépenses, toutes les recettes du fonds devraient être affectées à la politique industrielle de l'UE, en finançant des projets conformes aux intérêts, objectifs et buts communs de l'Europe. Le fonds devrait être en mesure de financer des projets avec différentes logiques sous-jacentes pour l'utilisation des aides d'État, telles que l'innovation, la compétitivité et la sécurité économique. Une Communication sur les PIIEC révisée, telle qu'exposée plus bas, pourrait fournir un cadre commun de gouvernance et de conditionnalité pour de tels projets à financer par le biais du fonds de politique industrielle de l'UE.

En recourant à une exemption dans le cadre budgétaire réformé de l'UE, les dépenses du fonds de politique industrielle de l'UE pourraient également être conçues de manière à permettre un effet de levier avec des aides d'État nationales supplémentaires. Les dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'UE sont exclues de la trajectoire des dépenses nettes du pacte de stabilité et de croissance. Les subventions européennes pourraient donc être complétées par des subventions nationales, ce qui limiterait les contraintes des règles budgétaires pour ces dépenses et les procédures de sélection purement nationales.

Principaux enseignements pour le financement commun de la politique industrielle de l'UE :

- Création/renforcement d'un fonds commun pour financer la politique industrielle de l'UE
- Les recettes du fonds devraient comprendre une dotation initiale (différentes options pour son financement) et des recettes plus permanentes ('contribution aides d'État, accords de partage des bénéfices).
- Les dépenses du Fonds devraient être affectées à des projets d'aide d'État conformes aux intérêts, aux objectifs et aux buts de l'UE
- La conception des dépenses du fonds commun pourrait servir de levier aux dépenses nationales.

II • Gouvernance commune et renforcement des capacités

Au cours des dernières années, les instruments d'aide d'État se sont multipliés et diversifiés, en utilisant les exemptions prévues dans les traités de l'UE²¹. Tout d'abord, depuis 2014, les États membres de l'UE ont de plus en plus recours à l'instrument PIIEC, fondé sur l'art. 107 (3)b du TFUE. Sur la base des Communications de la Commission de 2014 et 2021 sur les PIIEC, dix PIIEC ont été développées pour encourager les secteurs et les chaînes de valeur innovants et compétitifs au niveau mondial liés aux transitions verte et numérique. Couvrant généralement des montants élevés d'aide d'État par projet (37,2 milliards d'euros de subventions publiques ont été accordés à 334 projets), les PIIEC ont jusqu'à présent été utilisées pour soutenir des projets hautement innovants (à la pointe de la technologie mondiale | « global state-of-the-art ») allant de la phase de R&D au déploiement industriel initial dans des situations de défaillance du marché. Deuxièmement, au cours de la dernière décennie, les règles du RGEC ont été modifiées à plusieurs

21 Di Carlo, Donato; Eisl, Andreas & Zurstrassen, Dimitri (2024): Together we trade, divided we aid: EU industrial policy, state aid, and the loosening of the EU competition regime. [LUHNIP EU Industrial Policy Report. Chapter 4](#)

reprises, relevant les seuils de notification, simplifiant les procédures et ajoutant de nouveaux secteurs et catégories d'aide au cadre du RGEC. Troisièmement, en 2022, un cadre plus complet pour les aides d'État en faveur de la transition verte a été introduit, les « lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie ». Enfin, en réponse à la crise de Covid-19 et à la guerre en Ukraine, l'UE a encore assoupli le régime d'aides d'État existant par le biais de plusieurs cadres temporaires, initialement pour atténuer les retombées économiques. Avec la crise des prix de l'énergie, ces cadres sont toutefois devenus des instruments destinés à favoriser la transition vers les énergies renouvelables.

I INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE PERMANENTS ET INTÉGRÉS POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DE L'UE

Cette multiplication des instruments permanents et temporaires en matière d'aides d'État a abouti à un système de plus en plus fragmenté et partiellement incohérent. Divers éléments des cadres temporaires ont été prolongés à plusieurs reprises, mais la plupart des exemptions encore en vigueur devraient en principe expirer d'ici à la fin de 2025. Dans ce contexte, l'UE devrait maintenant tirer les leçons de l'utilisation des différents instruments au cours des dernières années et réfléchir aux éléments qui devraient devenir une caractéristique plus permanente de la politique industrielle de l'UE et à la manière dont ils peuvent être mieux intégrés dans un système de gouvernance plus harmonisé. **Pour améliorer l'efficacité, la légitimité, la responsabilité et la crédibilité de la politique industrielle, la nouvelle Commission européenne devrait supprimer progressivement tous les instruments d'aide d'État temporaires restants et relier le cadre de gouvernance révisé de la politique industrielle au fonds commun décrit ci-dessus.**

I DES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE COMMUNS POUR DIFFÉRENTS OBJECTIFS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

La nouvelle gouvernance de la politique industrielle de l'UE devrait remplir plusieurs fonctions. Elle devrait **permettre l'identification, le développement, la sélection, la mise en œuvre et l'évaluation efficaces des projets d'aides d'État**. Elle devrait également contribuer à réduire les différences entre les États membres en termes de capacités administratives et techniques et soutenir le développement d'une approche véritablement européenne de la politique industrielle. En réunissant divers acteurs privés et publics, un système de gouvernance efficace pourrait également contribuer à **surmonter les éventuelles défaillances de coordination ou d'agglomération²²**, qui entravent l'innovation et le développement d'une industrie européenne compétitive.

La gouvernance commune de la politique industrielle de l'UE ne doit pas nécessairement être conçue de la même manière pour tous les projets d'aides d'État, mais pourrait fonctionner différemment en fonction des objectifs de politique publique sous-jacents et de la maturité d'une technologie, d'un produit, etc. Certaines priorités de la politique industrielle de l'Union, par exemple en termes de sécurité économique, nécessitent le financement de technologies déjà existantes. Pour ces politiques, des mécanismes de gouvernance devraient être conçus pour garantir une utilisation efficace des fonds publics et pour évaluer si les mesures prises ont permis d'atteindre les objectifs communs.

²² Juhász, Réka; Lane, Nathan & Rodrik, Dani (2023): The new economics of industrial policy, https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080423.pdf

Dans d'autres domaines d'action, tels que la politique climatique et énergétique, il est nécessaire d'innover et de développer des technologies de rupture. Dans ce cas, compte tenu du degré d'incertitude plus élevé, l'UE devrait s'inspirer de formes de gouvernance plus itératives et collaboratives, telles que les modèles américains DARPA et ARPA-E²³. Ces modèles de gouvernance permettent aux projets de s'adapter plus facilement aux difficultés rencontrées et aux nouvelles informations, ce qui contribue à garantir la réalisation des objectifs²⁴. **Les approches 'top-down' (avec des orientations politiques) et 'bottom-up' le biais d'appels à candidature ouverts) devraient jouer un rôle dans l'identification des projets qui devraient être soutenus par la politique industrielle.**

I LES PIIEC, UN MODÈLE POUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DE L'UE

En raison de son approche relativement européenne de l'octroi d'aides d'État, le modèle PIIEC pourrait servir de modèle à de nombreuses ambitions de l'UE en matière de politique industrielle. Tout d'abord, comme le souligne la Communication de la Commission de 2021 sur les PIIEC²⁵, ces projets doivent contribuer aux objectifs/stratégies de l'Union, tels que le Pacte vert européen, la décennie numérique de l'Europe et NextGenerationEU. Deuxièmement, ces projets doivent montrer qu'ils peuvent remédier à d'importantes défaillances du marché, à des défaillances systémiques ou relever des défis sociétaux majeurs auxquels l'UE et son marché unique pourraient être confrontés. Troisièmement, les PIIEC doivent inclure des entreprises établies dans au moins quatre États membres et donner à tous les États membres de l'UE la possibilité de participer. Cette capacité a été récemment renforcée par la création du Forum européen conjoint (JEF-IPCEI) pour les PIIEC, qui jouera un rôle crucial dans le développement des futures PIIEC. Enfin, les projets PIIEC doivent produire des retombées (« spillover effects ») positives au-delà des pays participants, par exemple par la diffusion des connaissances, et sont organisés selon une approche holistique de la chaîne de valeur.

Comme le soulignent les rapports Letta et Draghi, l'approche des PIIEC pourrait être développée et généralisée dans le cadre d'une politique industrielle européenne plus forte. **La Communication actuelle sur les PIIEC pourrait être révisée afin de tenir compte d'un ensemble plus large de logiques d'utilisation des aides d'État.** Tout d'abord, la Communication sur les PIIEC révisée devrait viser à mettre en place des modèles de gouvernance cohérents, adaptés à des objectifs de politique publique spécifiques. Cela inclut des mécanismes adéquats de suivi et d'évaluation des aides d'État notifiées. Deuxièmement, les aides d'État accordées au titre de l'instrument PIIEC devraient être autorisées à soutenir des projets dont le niveau d'innovation est inférieur à la pointe de la technologie mondiale (« global state-of-the-art ») et à couvrir des niveaux de maturité allant au-delà du premier déploiement industriel.

²³ Defard, Camille (2023): Energy Union 2.0. to deliver the European Green Deal: stronger governance, common financing and democratic tools, Jacques Delors Institute Report No. 127, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/11/R127-Energy_Union_2.0_European_Green_Deal_EN-1.pdf

²⁴ Juhász, Réka; Lane, Nathan & Rodrik, Dani (2023): The new economics of industrial policy, https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080423.pdf

²⁵ European Commission (2021): 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, Document C(2021)8481, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4ded-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

I SIMPLIFICATION, HARMONISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS COMMUNES

Pour que la politique industrielle de l'UE ne soit pas à la traîne, il est très important de favoriser le développement, la sélection, la mise en œuvre et l'évaluation rapides des projets de politique industrielle. À cet égard, **l'UE et ses États membres doivent collaborer pour simplifier et harmoniser les procédures relatives aux aides d'État et investir dans le renforcement des capacités communes.**

Premièrement, les aides d'État sont actuellement disponibles via une multitude d'instruments et de programmes différents aux niveaux européen, national et régional, souvent sur la base d'exigences et de délais de demande très différents. **La complexité de cette « galaxie » d'aides d'État doit être réduite afin de limiter la charge administrative pour les entreprises.** Des processus de demande, de sélection, de mise en œuvre et d'évaluation des aides d'État plus simples et plus harmonisés permettraient également aux petites entreprises d'avoir des chances plus égales de bénéficier du soutien des aides d'État. Des procédures d'autorisation plus rapides, telles qu'envisagées par exemple par le Net Zero Industrial Act (NZIA), pourraient soutenir davantage le développement de projets de politique industrielle dans l'UE. Les efforts récents visant à mieux intégrer les PIIEC avec le RGEC²⁶ ont contribué à rendre les grands projets de politique industrielle plus gérables et devraient servir d'inspiration pour une consolidation et une intégration plus poussées des différents instruments d'aide d'État.

Deuxièmement, les grandes différences de capacités techniques et administratives entre les États membres et leurs entreprises font pencher les règles du jeu du marché unique vers ceux qui disposent des ressources les plus importantes. **Le renforcement des capacités pourrait contribuer à résoudre ce problème. Il nécessite la formation et l'embauche de personnel bien formé à différents niveaux de gouvernement et l'instauration de forums d'échange pour identifier les projets de politique industrielle prometteurs à travers l'UE et partager les expériences et les meilleures pratiques entre les professionnels des différents États membres.** Le nouveau Forum européen conjoint pour les projets importants d'intérêt européen commun (JEF-IPCEI) pourrait servir de modèle pour généraliser ces forums d'échange.

Principaux enseignements pour la gouvernance et les capacités communes

- Mécanismes de gouvernance communs en fonction des objectifs politiques respectifs et de la nature d'une technologie ou d'un produit (les PIIEC peuvent servir de modèle)
- Les processus de demande, de mise en œuvre et d'évaluation des aides d'État doivent être harmonisés et simplifiés à tous les niveaux de gouvernement.
- Création et renforcement de forums d'échange pour identifier les projets et partager l'expertise

²⁶ Di Carlo, Donato; Eisl, Andreas & Zurstrassen, Dimitri (2024): Together we trade, divided we aid: EU industrial policy, state aid, and the loosening of the EU competition regime. [LUHNIP EU Industrial Policy Report. Chapter 4](#)

III • Conditionnalités communes

Pour qu'une politique industrielle plus active fonctionne dans l'UE, il est essentiel que les dépenses nationales et européennes soient utilisées pour atteindre les objectifs (communs) de la politique publique et pour éviter les dépenses inutiles. Les aides d'État ne sont pas nécessairement un gaspillage si les projets de politique industrielle soutenus échouent, par exemple en raison des risques inhérents à l'innovation. Le soutien public aux entreprises privées est toutefois susceptible d'être gaspillé en l'absence de conditionnalités liées aux versements d'aides d'État. Dans ce cas, les aides d'État pourraient tout simplement devenir du « corporate welfare »²⁷.

I CLARTÉ ET APPLICABILITÉ DES CONDITIONNALITÉS DES AIDES D'ÉTAT

Les conditionnalités des aides d'État peuvent être conçues de multiples façons, notamment en termes d'éligibilité, de type de comportement de l'entreprise ciblée et d'objectifs de conditionnalité. Premièrement, les conditionnalités d'éligibilité peuvent aller des « critères d'éligibilité ex ante » aux « changements ex post » requis dans le comportement des entreprises²⁸. Deuxièmement, le comportement ciblé de l'entreprise peut inclure, par exemple, (1) l'orientation des activités de l'entreprise vers des objectifs de politique publique, (2) l'accès aux produits et services qui en résultent, ainsi que (3) les exigences en matière de partage des bénéfices et de réinvestissement²⁹. Troisièmement, les objectifs de conditionnalité peuvent couvrir l'environnement, les « conditionnalités de gouvernance et de responsabilité », les « préoccupations de valeur publique et de sécurité économique », « l'équité, le bien-être et les droits de l'homme » ainsi que les droits des travailleurs³⁰. Les subventions publiques fournies par la loi américaine sur la réduction de l'inflation (IRA), par exemple, sont assorties de conditionnalités sociales et de contenu local pour les entreprises³¹.

Pour garantir le respect des conditionnalités par les entreprises, il est important que les critères de conditionnalité définis soient clairs et non ambigus, mesurables, vérifiables et applicables. Le succès de la politique industrielle ne dépend pas seulement des conditionnalités initialement convenues, mais aussi de la mesure dans laquelle elles sont renégociées par la suite ou ne sont pas respectées³². Un suivi et une mise en œuvre cohérents sont essentiels à la réalisation des objectifs des politiques publiques soutenues par des fonds publics.

27 Bulfone, Fabio; Ergen, Timur & Kalaitzake, Manolis (2023): No strings attached: Corporate welfare, state intervention, and the issue of conditionality, *Competition & Change* 27 (2) 253-276

28 Juhász, Réka; Lane, Nathan & Rodrik, Dani (2023): The new economics of industrial policy, https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080423.pdf

29 Mazzucato, Mariana & Rodrik, Dani (2023): Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases, *IIPP Working Paper* No. 2023/07

30 Estevez, Isabel (2023): Multi-solving, Trade-Offs, and Conditionalities in Industrial Policy, *Roosevelt Institute Brief*, October 2023, https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2023/10/RI_Multi-Solving-Trade-Offs-and-Conditionalities-in-Industrial-Policy_Brief_202310.pdf

31 Landais, Camille; Jean, Sébastien; Philippon, Thomas; Saussay, Aurélien; Schnitzer, Monika; Grimm, Veronika; Malmendier, Ulrike; Truger, Achim & Werding, Martin (2023): The Inflation Reduction Act: How should the EU react? Franco-German Council of Economic Experts Joint Statement, 09.2023, <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-svg-joint-statement-ira-230921.pdf>

32 Bulfone, Fabio; Ergen, Timur & Kalaitzake, Manolis (2023): No strings attached: Corporate welfare, state intervention, and the issue of conditionality, *Competition & Change* 27 (2) 253-276

I DES CONDITIONNALITÉS ADAPTÉES AUX OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Pour que l'UE atteigne ses différents objectifs communs, tels que les transitions verte et numérique et la sécurité économique, sa politique industrielle doit inclure des conditionnalités adaptées aux objectifs respectifs. Il est essentiel que ces conditionnalités soient opérationnelles, mesurables et vérifiables, et qu'elles aient des conséquences tangibles en cas de non-respect. **Les projets nationaux d'aides d'État devraient être liés par un ensemble commun d'exigences de conditionnalité qui s'appliquent de la même manière dans tous les États membres afin d'éviter le « shopping des aides d'État » fondé sur les conditionnalités les moins restrictives**, ce qui permettrait de préserver le fonctionnement du marché unique. Certaines conditionnalités, concernant par exemple les salaires, les droits des travailleurs et le soutien aux régions les moins développées, pourraient être appliquées à différents types de logiques d'aides d'État et contribuer à garantir que les projets de politique industrielle soutiennent la convergence et la concurrence loyale au sein de l'UE.

Des conditionnalités bien conçues devraient s'efforcer de créer des synergies entre différents objectifs, tout en cherchant à minimiser les compromis potentiels³³. Les interrelations complexes entre la nécessité d'accélérer la transition verte et la réduction de la dépendance énergétique de l'UE à l'égard de la Russie, qui a nécessité - au moins à court terme - des investissements dans des infrastructures gazières supplémentaires, en sont un exemple. Dans le cas de la politique industrielle de l'UE, les conditionnalités devraient inclure des dispositions de récupération ou d'autres formes de partage des bénéfices. L'UE devrait également s'inspirer des exemples de meilleures pratiques du monde entier en ce qui concerne l'utilisation des conditionnalités des aides d'État, tout en les adaptant aux objectifs communs de l'Union³⁴.

Principaux enseignements pour les conditionnalités communes

- Des ensembles communs d'exigences de conditionnalité à appliquer pour des objectifs politiques spécifiques
- Les conditionnalités doivent être mesurables, contrôlables et applicables
- Importance de conditionnalités bien conçues pour créer des synergies et éviter les tensions entre les différents objectifs politiques

³³ Estevez, Isabel (2023): Multi-solving, Trade-Offs, and Conditionalities in Industrial Policy, *Roosevelt Institute Brief*, October 2023, https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2023/10/RI_Multi-Solving-Trade-Offs-and-Conditionalities-in-Industrial-Policy_Brief_202310.pdf

³⁴ Mazzucato, Mariana & Rodrik, Dani (2023): Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases, *IIPP Working Paper No. 2023/07*

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • 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 • Version originale • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - 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



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2024.