

Paris, le 22 avril 2021

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Réponse des autorités françaises à la Consultation de la Commission européenne relative à la communication sur l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'Etat destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)

A la suite de l'évaluation de l'application de la communication relative aux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) entre 2014 et 2020 (étude d'impact) effectuée par la Commission européenne en 2019 auprès des Etats membres et tiers intéressés, la Commission européenne a intégré, dans son programme de travail, une révision de la communication dont l'adoption est prévue au quatrième trimestre 2021. Aux fins de pouvoir permettre cette révision, la Commission européenne a adopté, en juillet 2020, une prolongation de la communication sur les PIIEC actuelle jusqu'au 31 décembre 2021.

Les autorités françaises ont répondu le 7 janvier à la publication de l'étude d'impact en demandant (i) d'adapter le cadre aux nouveaux objectifs de la Commission européenne. Elles avaient également souhaité que les aides octroyées dans le cadre de la communication sur la définition des PIIEC puissent permettre la relance et la résilience post crise., (ii) elles ont également invité la Commission européenne à faire évoluer le cadre pour accélérer la procédure en promouvant un code de bonnes pratiques et en allégeant la charge de la procédure pour les PME afin de favoriser leur accès. (iii) Enfin les autorités françaises ont demandé de prendre en compte les avancées doctrinales depuis 2014 et ont souhaité, en particulier que les PIIEC puissent financer des investissements en aval de la recherche et du développement et des premiers déploiements industriels dès lors qu'ils permettaient de remplir un objectif d'intérêt commun. La France avait, en outre, souhaité une meilleure articulation entre la communication définissant les PIIEC et le futur livre blanc sur les subventions étrangères.

Les autorités françaises se réjouissent du projet de lignes directrices qui reprend pleinement le premier point voulu par les autorités françaises. Elles saluent également les efforts auquel a procédé la Commission européenne pour permettre le financement au-delà de la R&D et des premiers déploiements industriels (point 26 du projet de lignes directrices). Elles remercient, par ailleurs, la Commission européenne des ajustements effectués pour tenter de préciser la définition des PIIEC, pour faciliter l'accès au financement des PME et pour permettre de lutter contre la concurrence internationale lorsqu'elle est déloyale. Cependant elles souhaitent faire part de propositions additionnelles pour améliorer encore le texte.

1 - Ajustement de la définition du premier déploiement industriel

Au point 25 de la communication, il conviendrait d'ajuster le texte pour prendre en considération que dans sa doctrine actuelle la commission européenne prend en considération 25 % des recettes par rapport au pic de revenus prévisionnels figurant dans le plan d'affaires du bénéficiaire. A cette fin les autorités françaises proposent les modifications suivantes au texte :

	Projet de communication révisée.	Propositions de modification de la France
§24	« Les projets comprenant un déploiement industriel doivent permettre la mise au point d'un nouveau produit ou service à forte intensité de recherche et d'innovation et/ou le déploiement d'un processus de production fondamentalement innovant. Les améliorations régulières d'installations existantes dépourvues de tout caractère innovant et le développement de nouvelles versions de produits existants ne sont pas considérées comme un premier déploiement industriel. »	« Les projets comprenant un déploiement industriel doivent comprendre des travaux d'industrialisation permettant la mise au point d'un nouveau produit ou service à forte intensité de recherche et d'innovation <i>et/ou</i> le déploiement d'un processus et/ou d'une organisation dans les services de production fondamentalement innovant. Les améliorations régulières d'installations existantes dépourvues de tout caractère innovant et le développement de nouvelles versions de produits existants ne sont pas incluses dans la définition des premiers déploiements industriels. Les premiers déploiements industriels peuvent générer des recettes ressortant du processus d'industrialisation, ils s'achèvent lorsque les indicateurs de performance sont remplis pour passer en production de masse. considérées comme un premier déploiement industriel. »
§25	<p>Aux fins de la présente communication, le premier déploiement industriel désigne le passage à une plus grande échelle d'installations pilotes, d'installations de démonstration ou des premiers équipements et installations de leur genre qui couvrent les étapes ultérieures à la ligne pilote, y compris l'étape expérimentale, mais pas la production de masse ni les activités commerciales²². Les activités liées au premier déploiement industriel peuvent être financées par des aides d'État, pour autant que ce premier déploiement industriel s'inscrive dans le prolongement d'activités de RDI et comporte en soi un volet de RDI très important qui constitue un élément à part entière nécessaire à la bonne réalisation du projet. Le premier déploiement industriel ne doit pas nécessairement être conduit par la même entité que celle qui a mené les activités de RDI, tant que la première acquiert les droits d'utilisation des résultats des activités de RDI antérieures, et les activités de RDI et le premier déploiement industriel sont tous deux couverts par le projet.</p> <p>Ndbp 22 : Les ventes atypiques limitées liées à la phase d'essai, y compris celles d'échantillons, de commentaires ou de certification, sont exclues de la notion d'«activités commerciales».</p>	<p>Aux fins de la présente communication, le premier déploiement industriel désigne le passage à une plus grande échelle d'installations pilotes, d'installations de démonstration ou des premiers équipements et installations de leur genre qui couvrent les étapes ultérieures à la ligne pilote, y compris l'étape expérimentale, mais pas la production de masse ni les activités commerciales²². Les activités liées au premier déploiement industriel peuvent être financées par des aides d'État, pour autant que ce premier déploiement industriel s'inscrive dans le prolongement d'activités de RDI et comporte en soi un volet de RDI très important qui constitue un élément à part entière nécessaire à la bonne réalisation du projet. Le premier déploiement industriel ne doit pas nécessairement être conduit par la même entité que celle qui a mené les activités de RDI, tant que la première acquiert les droits d'utilisation des résultats des activités de RDI antérieures, et les activités de RDI et le premier déploiement industriel sont tous deux couverts par le projet.</p> <p>Ndbp 22 : Les ventes atypiques limitées notamment liées à la phase d'essai, y compris celles d'échantillons, de commentaires ou de certification, sont exclues de la notion d'«activités commerciales».</p>

2. Faire évoluer le cadre pour faciliter et accélérer le processus de décision des aides

Les autorités françaises proposent deux sous-axes sur la base de l'expérience acquise :

1. Prévoir la rédaction d'un code de bonnes pratiques pour clarifier les modalités de préparation et d'émergence des PIIEC sur la base des processus qui se sont dégagés de la pratique acquise depuis 2014. A cette fin, les autorités françaises proposent à la Commission européenne de considérer les éléments de réflexion figurant en annexe I à la présente note.
2. Alléger l'examen pour les PME et les entreprises participantes dont les aides sont compatibles avec le RGEC pour accélérer l'examen de compatibilité (entre la pré-notification et la notification). Concernant ce deuxième point les autorités françaises proposent les modifications ci-après.

1 – Le code de bonnes pratiques

L'expérience acquise dans le cadre du PIIEC sur la microélectronique et les deux PIIEC sur les batteries que l'étape allant de la sélection à la pré-notification dure 3 à 6 mois et que celle allant de la pré-notification à la notification (phase d'examen) dure de 3 à 12 mois et est largement fonction :

- Du nombre d'entreprises participantes ;
- De l'expérience acquise par l'état membre de la procédure ;
- De la complexité des dossiers individuels.

Les autorités françaises proposent de mettre à jour le code de bonnes pratiques pour accélérer et simplifier la procédure sur la base de l'expérience acquise.

2 – la pondération des effets négatifs de l'aide pour les PME

Les autorités françaises accueillent favorablement l'insertion au paragraphe 5 de la pondération de l'approfondissement de son évaluation *ex ante* en fonction du montant de l'aide et du risque de distorsion de la concurrence sur le marché unique.

Toutefois, malgré cette adaptation au cas de chacune des entreprises, l'examen de compatibilité a été très long (près d'un an) et sans doute très lourd pour les équipes de la Commission dans le cas de PIIEC rassemblant un grand nombre d'entreprises (comme EUBatIn par exemple). Or, ces délais peuvent être préjudiciables aux entreprises notamment dans le cas de grands projets de RDI qui peuvent se voir rattrapés par des concurrents internationaux dont les travaux sont également financés par des Etats tiers. Il est donc important de simplifier et d'alléger cette phase d'examen pour la Commission et les Etats membres en utilisant le potentiel des exemptions

Aussi afin d'alléger le processus d'examen de compatibilité des aides en faveur des entreprises participant aux PIIEC, les autorités françaises proposent à la Commission européenne :

- De prévoir une articulation à venir avec des exemptions en faveur des PME, à terme dans le RGEC, au paragraphe 22 de la Communication ;
- D'introduire effectivement la pondération pour les PME au point 45 du projet de communication sur les PIIEC.

Les autorités françaises proposeront à la Commission européenne des conditions d'exemptions plus précises lors de la révision ciblée du RGEC au début de l'année 2021. Dans cette attente, elles proposent les modifications suivantes dans les lignes directrices :

Dans les propositions ci-dessous, les ajouts figurent en gras. Les paragraphes non mentionnés sont inchangés.

	Projet de communication de la Commission européenne	Propositions de modification de la France
§22	<p>« Outre les critères cumulatifs exposés à la section 3.2.1, la Commission adoptera une approche plus favorable lorsque:</p> <p>a) la Commission ou toute entité juridique à laquelle elle a délégué ses pouvoirs, comme la Banque européenne d'investissement ou le Fonds européen d'investissement, est associée à la conception du projet;</p> <p>b) la Commission ou toute entité juridique à laquelle elle a délégué ses pouvoirs (pour autant que cette entité agisse à cet effet en tant que structure exécutive) est associée à la sélection du projet;</p> <p>c) la Commission, ou toute entité juridique à laquelle elle a délégué ses pouvoirs, et les États membres participants sont associés à la structure de gouvernance du projet;</p> <p>d) le projet implique d'importantes interactions collaboratives en termes de nombre de partenaires, de participation d'organisations de différents secteurs ou de participation d'entreprises de différentes tailles et, en particulier, des collaborations entre des grandes entreprises et des petites et moyennes entreprises dans différents États membres;</p> <p>e) le projet comporte un cofinancement par un fonds de l'Union²⁰ en gestion directe, indirecte ou partagée;</p> <p>f) le projet tient compte du règlement sur la taxinomie²¹. »</p>	<p>« Outre les critères cumulatifs exposés à la section 3.2.1, la Commission adoptera une approche plus favorable lorsque:</p> <p>a) la Commission ou toute entité juridique à laquelle elle a délégué ses pouvoirs, comme la Banque européenne d'investissement ou le Fonds européen d'investissement, est associée à la conception du projet;</p> <p>b) la Commission ou toute entité juridique à laquelle elle a délégué ses pouvoirs (pour autant que cette entité agisse à cet effet en tant que structure exécutive) est associée à la sélection du projet;</p> <p>c) la Commission, ou toute entité juridique à laquelle elle a délégué ses pouvoirs, et les États membres participants sont associés à la structure de gouvernance du projet;</p> <p>d) le projet implique d'importantes interactions collaboratives en termes de nombre de partenaires, de participation d'organisations de différents secteurs ou de participation d'entreprises de différentes tailles et, en particulier, des collaborations entre des grandes entreprises et des petites et moyennes entreprises dans différents États membres, y compris lorsque ces dernières sont financées dans le cadre du règlement général d'exemption par catégories ;</p> <p>e) le projet comporte un cofinancement par un fonds de l'Union²⁰ en gestion directe, indirecte ou partagée;</p> <p>f) le projet tient compte du règlement sur la taxinomie²¹.</p>
§45	<p>« Pour que l'aide soit compatible avec le marché intérieur, ses effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence et d'incidence sur les échanges entre États membres doivent être limités et inférieurs aux effets positifs en termes de contribution à l'objectif d'intérêt européen commun. »</p>	<p>« Pour que l'aide soit compatible avec le marché intérieur, ses effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence et d'incidence sur les échanges entre États membres doivent être limités et inférieurs aux effets positifs en termes de contribution à l'objectif d'intérêt européen commun. La mise ne balance des effets positifs et négatifs de l'aide sera d'autant plus simplifiée que le risque de distorsion est limité à raison de la taille de l'entreprise si celle-ci est une PME ou à raison du montant modeste de l'aide allouée à l'entreprise. »</p>

3 – Ajustements dans la définition des projets hors RDI et premier déploiements industriels

Les autorités françaises souhaitent apporter la précision suivante au paragraphe 26 :

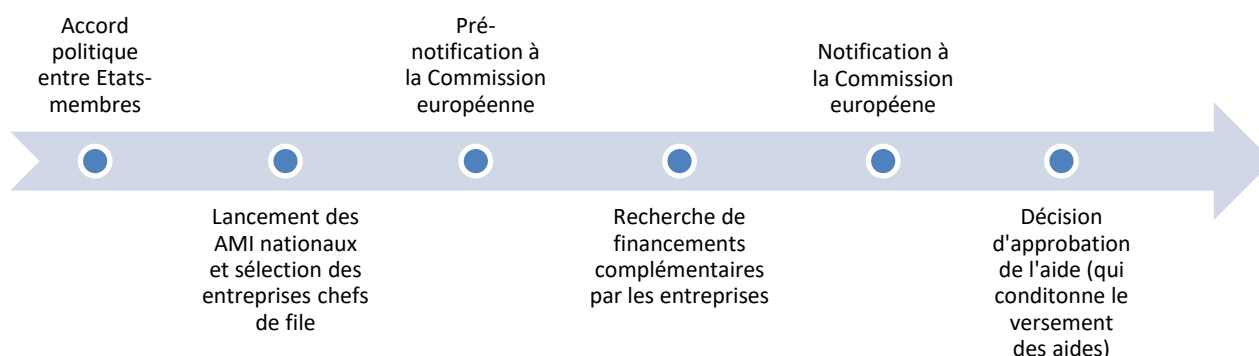
	Proposition de communication de la Commission européenne	Propositions de modification de la France
§26	« Les projets dans les domaines de l’environnement, de l’énergie, des transports, de la santé ou du numérique, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les points 23 et 24, doivent soit revêtir une importance majeure pour les stratégies de l’Union en matière, respectivement, d’environnement, de climat, d’énergie (y compris la sécurité de l’approvisionnement énergétique), de transports, de santé ou de numérique, soit contribuer de manière significative au marché intérieur, et notamment (mais pas exclusivement) à ces secteurs particuliers. »	« Les projets dans les domaines de l’environnement, de l’énergie, des transports, de la santé ou du numérique, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les points 23 et 24, doivent soit revêtir une importance majeure pour les stratégies de l’Union en matière, respectivement, d’environnement, de climat, d’énergie (y compris la sécurité de l’approvisionnement énergétique), de transports, de santé et de sa chaîne de valeur ou de numérique, soit contribuer de manière significative au marché intérieur, et notamment (mais pas exclusivement) à ces secteurs particuliers. »

Les autorités françaises se tiennent à la disposition de la Commission européenne pour tout complément d’information qui serait nécessaire sur cette contribution. Elles compléteront leur position dans le cadre de la révision des textes liés dont notamment de RGEC (y compris dans le cadre de sa révision ciblée sur les instruments européens dont la deuxième consultation doit intervenir au premier trimestre de l’année 2021.

ANNEXE : Retour d'expérience pour définir un cadre de bonne pratique pour clarifier et accélérer le processus d'émergence des PIIEC

Durant la période allant de 2014 à 2020, la France a contribué à la définition du processus d'adoption des PIIEC qui devrait être précisée en annexe de la Communication ou dans un code de bonnes pratiques *ad hoc* à des fins de clarification.

Les principales étapes d'un PIIEC peuvent se résumer comme suit :



A - La première et la deuxième étape de ce processus permettent aux PIIEC de se former.

A l'initiative des Etats membres ces deux phases des PIIEC (accord politique entre les Etats membres et le lancement de la sélection des entreprises dans chacun des Etats membres impliqués) doivent, cependant, être accompagnée par la Commission européenne (DG en charge de la thématique) afin de faire émerger les thématiques des projets, favoriser l'ouverture du projet aux plus grand nombre d'Etat membres et d'entreprises, identifier les synergies et partenariats entre acteurs, pour garantir le respect des critères d'éligibilité des PIIEC (section 3 de la communication de la Commission européenne sur les PIIEC).

Ces deux étapes sont marquées par :

- Des discussions pour faire émerger les thématiques répondant aux objectifs d'intérêts communs (ex. Forum IPCEI) sous le compagnonnage de la commission européenne (DG techniques) ;
- Une déclaration politique des Etats membres moteurs de l'initiative ;
- Une réunion de lancement organisée par la Commission européenne (DG en charge de la thématique) ouverte à tous les Etats membres souhaitant participer à l'initiative ou être observateurs de cette initiative dont l'objet est : (i) de définir les grandes thématiques du PIIEC (ii) de définir l'Etat membres qui coordonnera le PIIEC (et consolidera le document chapeau cf. ci-dessous) ; (iii) d'identifier le calendrier des sélections, de la pré-notification et de la notification ; (iv) de définir l'ouverture future du PIIEC à de nouveaux participants (dont notamment les entreprises des Etats membres observateurs).

B - La troisième, la cinquième et la sixième étape constituent l'examen de compatibilité prévu à la section 4 de la communication sur les PIIEC, comportant la pré-notification, la notification et la décision de compatibilité.

Cette phase est menée entre les Etats membres et la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne. Dans ce cadre, pour répondre aux exigences d'une notification conjointe des Etats membres tout en respectant un niveau de confidentialité acceptable pour les entreprises, le schéma de notification comporte :

- Un texte chapeau commun à tous les Etats membres et entreprises impliqués dans le projet permettant de répondre aux critères d'éligibilité du PIIEC tels que décrits à la section 3 de la communication ;

- un projet de portfolio par entreprise et Etat membre finançant l'entreprise permettant de répondre aux critères de compatibilité de la section 4 de la communication. Ce document individuel comporte en annexe la justification du besoin de financement du projet sans aide (*funding gap* questionnaire), des informations sur le positionnement de marché de l'entreprise dans les activités que vise le projet (*prodocom code* annexe) ainsi que toute justification complémentaire nécessaire à l'approbation du cas individuel.

Il est précisé que la pré-notification et la notification du PIIEC sont conditionnées à ce que l'ensemble des Etats membres soient prêts. Afin d'éviter des procédures trop longues ou trop lourdes, les Etats membres doivent s'engager ainsi que la DGCOMP à respecter le calendrier défini lors de la réunion de lancement, à cette fin des réunions à haut niveau sont organisées sous l'égide la DGCOMP, elles rassemblent les Etats membres participants. Ces étapes sont marquées par les prérequis suivants :

- Pour la pré-notification : (i) la sélection des entreprises participantes par chacun des Etats membres financeur (qui doit idéalement intervenir avant ou en parallèle de la réunion de lancement mentionnée ci-dessus) et l'instruction de leur dossier pour préparer les projets de portfolio et de leurs annexes après ; (ii) Une ou plusieurs réunion de mix and match organisée par l'Etat membre coordinateur impliquant tous les Etats membres et toutes les entreprises qu'ils ont sélectionnées. Ces réunions doivent permettre au coordinateur d'amorcer la préparation du document chapeau en invitant les entreprises sélectionnées à se rencontrer pour identifier leurs participations, leurs partenariats et les externalités qu'elles envisagent en commun pour répondre aux différentes thématiques du PIIEC.
- Pour la notification : l'examen complet de l'ensemble des projets de portfolio et de leurs annexes ainsi que du texte chapeau comportant toutes les informations complémentaires nécessaires permettant de lever les doutes de la Commission européenne quant à la compatibilité de l'aide ;
- La décision de la Commission européenne qui doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification.

C- La quatrième étape mérite d'être précisée afin de permettre à tous les Etats membres de participer aux PIIEC en mobilisant des instruments de financement européens dans le cadre du CFP post 2020. Aujourd'hui, il est possible de cofinancer les PIIEC en mobilisant des fonds européens selon deux cas de figures, également cumulables par ailleurs :

Cas 1 : Les financements européens qui sont qualifiés d'aides d'Etat, peuvent être octroyés dans le cadre de la décision de la Commission européenne si elle prévoit la possibilité de co-financements européens. Dans ce cas, les aides (fonds européens de type FEDER, fonds nationaux et fonds régionaux) se cumulent au niveau de l'entreprise dans le respect des conditions qui les régissent (ex : règlement FEDER) et de la décision qui sera adoptée par la Commission européenne pour approuver les aides allouées aux PIIEC. Les financements européens viennent donc potentiellement abaisser le niveau des budgets nationaux ou régionaux alloués au projet et permet d'augmenter le retour de la contribution FR au budget de l'UE). Ainsi, la base légale des aides sera la décision de PIIEC de la DGCOMP pour tous les financements. Ces aides, cumulées sur une même assiette de coûts ne pourront pas dépasser le besoin de financement évoqué ci-dessus. Pour effectuer un tel co-financement, les autorités nationales notifiant le PIIEC doivent prévoir la possibilité de co-financement. En exemple de ce montage, nous pouvons citer les aides en faveur des entreprises françaises du PIIEC sur les batteries (*Summer IPCEI on batteries*), qui sont cofinancées sur fonds régionaux et fonds structurels (ex : Solvay, ACC). A cet effet les règles des instruments européens qualifiés d'aides d'Etat et la communication sur les PIIEC doivent être articulées de manière à permettre aux entreprises de toutes tailles participant aux PIIEC d'être cofinancées. **Or les futurs règlements FESI et FTJ comporteront des restrictions quant au financement des grandes entreprises. Les autorités françaises appellent la Commission européenne à mettre en place une bonne articulation dans le cadre de la révision ciblée du RGEF.**

- Cas 2 : Les financements européens qui ne sont pas qualifiés d'aides d'Etat peuvent venir, pour chacune des entreprises bénéficiaires d'aides nationales au titre du PIIEC, en compléments

(sur des assiettes de coûts distinctes) des financements prévus dans la décision de la Commission autorisant le PIIEC sur des assiettes de coûts différentes qui sont complémentaires. (Ex : SOITEC bénéficie à la fois d'un financement de l'entreprise commune tripartite européenne ECSEL - hors du champ des aides d'Etat - et des aides dues au titre du PIIEC). Ainsi, le PIIEC Nano 2022 a été complété par un volet financé sur Horizon 2020 (via le mécanisme de l'entreprise commune tripartite ECSEL) : l'un des partenaires a reçu un prêt, pour acquérir un équipement, que la BEI aurait également pu consentir qui est venu compléter le financement national et régional (lui-même partiellement financé par du FEDER). Ces compléments de financements européens articulés en bonne cohérence présentent des effets de synergie très intéressants qui renforcent les effets de diffusion des connaissances souhaités dans le cadre de PIIEC, même si au montage, les entreprises multiplient les risques sur le projet qui pourrait résulter du rejet de sa candidature à l'un des guichets.