



#IEE60

CARTE BLANCHE

Réflexion collective '60 ans en 6000 signes' dans le cadre du soixantième anniversaire de l'IEE-ULB

En 2024, l'Institut d'études européennes de l'ULB (IEE-ULB) a soixante ans ! Pour scander cette année anniversaire et très « européenne », il convie ses membres à réfléchir à des questions fondatrices de l'intégration européenne en 1964 et toujours d'actualité en 2024. Dans une forme courte et accessible, nos chercheurs proposent un portrait en mosaïque de l'Europe, entre continuités et mutations. Les auteurs sont libres de leurs propos qui ne représentent pas une position officielle de l'IEE-ULB.

La mutation de la politique des aides d'État

Marianne Dony

Professeure honoraire, Présidente de l'IEE (2009- 2014), CDE, ULB

Face au protectionnisme chinois et américain, la Commission a dû assouplir sa politique de contrôle des aides d'État, même si elle est consciente des risques pour le marché unique et la cohésion d'une course aux subventions, eu égard aux disparités des capacités budgétaires des États.

In response to the protectionism of China and the United States, the Commission has been pushed to soften its policy on state aid control. This action was taken despite the clear understanding of the ensuing risks a subsidy race could pose to the single market and cohesion, given the significant disparities in the budgetary capacities of different states.

Dès l'origine, la construction européenne a fait le choix d'un modèle économique libéral, caractérisé par l'établissement d'un « système garantissant que la concurrence n'est pas faussée » dans le marché commun devenu marché intérieur. Dans ce contexte, l'interférence des pouvoirs publics dans le libre jeu de la concurrence a été a priori appréhendée négativement, en partant du principe que, dans le cadre d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, les entreprises doivent aborder le marché sur la base de leurs forces propres, sans que des aides viennent fausser entre elles les règles du jeu. Toutefois, les aides accordées par les États n'ont pas fait l'objet d'une interdiction absolue, car les auteurs du traité ont reconnu qu'elles constituaient l'un des principaux instruments des politiques économiques nationales auxquels les États n'étaient pas prêts à renoncer, et pouvaient, dans certains cas, être des outils efficaces pour réaliser des objectifs d'intérêt général. Ils ont donc prévu un très large ensemble d'exceptions, appelées dérogations, dont la plus importante concerne les « aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ». Les auteurs du traité ont aussi entendu que la reconnaissance de l'(in)compatibilité d'une aide avec le marché intérieur résulte d'une procédure appropriée, dont la mise en œuvre relève de la responsabilité exclusive de la Commission européenne, à qui les États doivent notifier leurs projets d'aide.

Ces dispositions, qui sont demeurées pratiquement inchangées au fil des révisions successives des traités, ont donné naissance à une véritable « politique » des aides d'État qui, après des débuts modestes, n'a cessé de monter en puissance pour devenir une pierre angulaire du marché intérieur et dont les objectifs ont aussi évolué au fil du temps. Alors qu'au départ, l'objectif prioritaire était de lutter contre l'instauration de barrières protectionnistes, en censurant l'allocation des aides publiques les plus perturbatrices du marché intérieur,



la Commission s'est de plus en plus servie des règles en matière d'aides d'État pour orienter les aides nationales vers des objectifs communs prioritaires, à savoir : la cohésion économique, sociale et territoriale ; la lutte contre les déficits publics et l'utilisation plus efficiente des finances publiques ; l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne ; ou encore la transition écologique et numérique, qui est au cœur du Pacte vert européen.

Depuis 2005, la Commission a mené deux grandes réformes de sa politique de contrôle des aides d'État dont l'objectif était notamment de conduire à « des aides moins nombreuses et plus ciblées ». Toutefois, les crises provoquées par la pandémie de Covid-19 (2020) et la guerre en Ukraine (2022) ont démontré que, face à un choc économique majeur, il était indispensable de trouver un compromis politique entre les avantages d'une concurrence non faussée et les avantages de l'atténuation des dommages socio-économiques d'un tel choc, ce qui a conduit la Commission à accepter, en principe de manière temporaire, l'octroi massif d'aides d'État. Enfin, plus récemment encore, le régime des aides d'État a été rattrapé par la géopolitique : face à la concurrence des industriels chinois soutenus à bout de bras par l'État et aux subventions massives accordées à l'industrie verte américaine par l'Inflation Reduction Act, la Commission a dû se résoudre à assouplir encore les règles en la matière et a adopté en mars 2023 un « encadrement temporaire de crise et de transition », destiné à permettre aux États de soutenir leur industrie, notamment face à la crise énergétique, mais aussi d'investir dans la transition écologique en finançant un large éventail d'énergies renouvelables et la décarbonation de l'industrie. L'une des principales innovations est l'introduction du principe d'une « subvention équivalente », qui implique que, si une entreprise reçoit une offre de subvention d'un pays tiers situé en dehors de l'Europe, les États membres sont autorisés à s'aligner sur cette offre afin de convaincre l'entreprise de rester en Europe.

Cet assouplissement des règles en matière d'aides d'État s'est avéré nécessaire pour libérer des financements à l'échelon national, mais il s'accompagne de risques de distorsion de la concurrence au sein du marché unique, eu égard aux disparités dans les capacités fiscales des États membres. Ainsi, les grands pays, qui disposent d'une capacité d'intervention massive, peuvent s'appuyer plus intensément sur les aides d'État pour stimuler leurs économies, ce qui augmente le risque que les aides d'État faussent l'égalité des conditions de concurrence non seulement entre les entreprises mais aussi entre les États membres et mettent donc en danger le marché intérieur et plus largement la cohésion. La Commission en est d'ailleurs consciente et a souligné la nécessité d'empêcher une course aux subventions. Une autre inquiétude est la perspective de voir de grandes entreprises en position dominante s'emparer de la majorité des financements, écartant ainsi les PME, le risque étant particulièrement pointé que la clause d'alignement soit détournée par les multinationales.

La seule alternative serait de renforcer le déploiement de soutiens financiers au niveau de l'Union, en tenant compte de l'intérêt commun de l'Union mais cela supposerait que cette dernière en ait les moyens. En réponse à la crise du Covid, les États avaient, de manière inédite, accepté de financer un vaste plan de relance par un emprunt commun. Si l'idée a été évoquée de s'inspirer de ce précédent pour créer un Fonds de souveraineté européenne, elle a cependant été rapidement abandonnée et en définitive, seule une Plate-forme « Technologies stratégiques pour l'Europe » a vu le jour, financée pour l'essentiel par les programmes existants.

La question est maintenant de savoir si, de temporaire, l'assouplissement de la discipline des aides d'État deviendra permanent, une révolution copernicienne qui impliquerait de développer des solutions audacieuses et innovantes pour trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de mobiliser rapidement des aides publiques nationales ciblées en faveur de l'industrie et, d'autre part, la nécessité d'empêcher la fragmentation du marché unique et de préserver la cohésion dans l'Union.

