

Les aides d'Etat sont-elles un outil de politique publique efficace ?

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris-Dauphine, 30 mars 2017

Table des matières

L'effet de la réglementation des aides d'Etat sur le développement économique.....	3
L'effet de la réglementation des aides d'Etat sur l'énergie	5
Le point de vue des investisseurs financiers.....	7
Débat	9

Les aides d'Etat sont-elles un outil de politique publique efficace ?

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation
30 mars 2017

La Commission Européenne utilise depuis longtemps l'outil des aides d'Etat pour influencer les politiques publiques, notamment en matière d'aménagement du territoire ou d'énergie/climat. En dépit des guidelines européennes, l'incertitude réglementaire demeure toutefois élevée. La législation en matière d'aides d'Etat dicte surtout ce qu'il ne faut pas faire, laissant subsister des incertitudes sur ce qu'il est possible, voire souhaitable, de mettre en œuvre. La compatibilité des aides reste ainsi soumise au contrôle du juge et les interprétations des lignes directrices de la Commission européenne peuvent aboutir à un patchwork de design nationaux, qui ne sont pas nécessairement cohérents entre eux.

En s'appuyant sur des exemples tirés de l'énergie, des transports ou des télécoms, ce petit-déjeuner s'est interrogé sur le coût de cette complexité et de ces incertitudes ainsi sur les voies qu'il faudrait emprunter pour y remédier.

L'effet de la réglementation des aides d'Etat sur le développement économique

Marc Isabelle

Directeur, European Economics

European Economics accompagne les entreprises dans la procédure dite de notification individuelle d'aides d'Etat à la Commission européenne (à partir d'un montant d'aide d'environ 10 millions d'euros) – principalement pour de grands projets stratégiques de recherche et développement portés par des industriels s'adressant à des marchés mondiaux.

Depuis une dizaine d'années, le volume des notifications individuelles d'aide d'Etat représente environ 8 milliards d'euros par an à l'échelle de toute l'Union européenne. Il existe aussi des aides individuelles exemptées de notification au motif qu'elles n'ont qu'un faible impact en termes de distorsion de la concurrence et des échanges, qui représentent 21 milliards d'euros (données 2013). Enfin, les régimes d'aide représentent environ 33 milliards d'euros par an (données 2013). Soit un total d'aides d'Etat de 60 à 70 milliards d'euros par an (hors mesures liées à la crise économique et financière).

L'impact de la réglementation des aides d'Etat sur le développement économique, s'il est difficilement quantifiable, est réel.

La réglementation des aides publiques : obstacle ou levier ?

En cours de procédure, nos clients déplorent souvent l'intervention de la Commission européenne – à laquelle échappent leurs concurrents non européens quand ils sont soutenus dans leurs pays d'origine. Mais, lorsque la procédure est terminée, ils sont soulagés de disposer d'un bon niveau de sécurité juridique et, plus tard encore, ils en soulignent la valeur ajoutée. En effet, la méthode définie par la Commission européenne est très technique et professionnelle, conduisant ainsi les clients à franchir un cran en termes d'exigences et de structuration de leurs projets.

Du point de vue de l'économiste, il convient de rappeler que cette réglementation avait avant tout pour objectif de garantir des règles équitables de concurrence sur un marché unique qui n'existait pas, à l'époque du traité de Rome en 1957. A cet égard, elle constituait un levier du développement économique. Mais dans un contexte de globalisation des échanges, s'assurer que les règles sont équitables sur le marché unique européen n'offre parfois qu'une protection limitée à l'échelle mondiale. Dans le secteur de la micro-électronique, par exemple, que le consommateur européen gagne-t-il à ce que la réglementation des aides d'Etat préserve une saine concurrence entre les quelques acteurs européens, quand les géants du secteur sont Intel (très largement aidé dans le cluster d'Albany sur la côte Est des Etats-Unis) et TSMC (qui bénéficie d'importants soutiens publics à Taïwan) ? Qui plus est, en Europe - au contraire des Etats-Unis, de Singapour et de la Chine – si la réglementation sur les aides d'Etat permet de financer la R & D, elle n'offre que des possibilités limitées pour financer l'investissement industriel (sinon dans les zones en retard économiques et à des taux relativement faibles). A cet égard, dans le nouveau contexte de concurrence

mondiale, le levier de la réglementation européenne relative aux aides d'Etat sur le développement économique est affaibli.

Par ailleurs, la procédure devant la Commission européenne impose de prouver les effets positifs d'une aide d'Etat. Il convient notamment d'apporter la preuve qu'une aide poursuit un objectif d'intérêt commun de l'Union européenne clairement défini. Avec la crise économique et financière qui a éclaté en 2008, par exemple, il s'est agit de remédier à une perturbation grave des économies des Etats membres. De ce point de vue, l'on peut considérer sans peine que la réglementation des aides d'Etat a constitué un vrai levier de développement économique : entre 2008 et 2013, les Etats Membres ont mobilisé 5,375 milliards d'euros d'aides d'Etat (7 % du PIB de l'Union européenne) pour sauver le secteur financier. Ce faisant, la réglementation a constitué un levier très efficace en matière de coordination des politiques nationales. La nécessité de poursuivre des objectifs d'intérêt commun de l'Union européenne permet aussi de mettre l'accent sur des aides de type horizontal plutôt que sectorielles, comme le développement régional (15 milliards d'euros par an), la protection de l'environnement et la promotion d'une offre énergétique compétitive, durable et sûre (14 milliards d'euros par an), la recherche et développement et l'innovation (11 milliards d'euros par an). Du point de vue de l'économiste, ces aides permettent de corriger les défaillances de marché et d'amener un surcroît de richesses.

La réglementation peut-elle retarder ou annuler des opérations ?

Toutes les mesures soumises à la procédure de notification individuelle sont nécessairement retardées, puisque cette dernière dure en général un an. Ce délai n'est pas très important au regard du cycle long des projets dans le secteur de l'énergie, mais il peut constituer un handicap sérieux dans le secteur de la micro-électronique par exemple, où l'on passe à la génération suivante de composants tous les 18 mois.

Pour les opérations de sauvetage et de restructuration d'entreprises en difficulté, le délai est encore plus important (au moins six mois supplémentaires). Mais le délai est allongé pour la bonne cause : en effet, ces entreprises soutenues de la sorte auraient dû quitter le marché si elles n'avaient pas bénéficié d'aides d'Etat – le risque de distorsion de concurrence est donc majeur.

Enfin, certaines aides sont rendues impossibles du fait de la réglementation. Il s'agit de toutes les mesures pour lesquelles la Commission rend une décision d'incompatibilité. Depuis 2000, 460 décisions négatives ont été rendues (dont 45 en France) sur 25 000 procédures (moins de 2 %). Elles concernent principalement des aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, des aides déguisées aux entreprises publiques, des aides aux aéroports régionaux et au secteur de la pêche, de l'agriculture et de l'élevage. Il arrive aussi que la Commission émette des doutes très sérieux sur la compatibilité d'une aide d'Etat notifiée en cours de procédure, laquelle peut alors être stoppée. Souvent, ce doute porte sur l'effet d'incitation (changement de comportement attendu chez le bénéficiaire de l'aide), ce qui peut être vertueux quand on se soucie de la bonne efficacité de l'argent public.

L'effet de la réglementation des aides d'Etat sur l'énergie

Dan Roberts

Directeur, Frontier Economics

Les aides d'Etat dans le secteur de l'énergie présentent de nombreuses spécificités. Ainsi, au lieu d'être distribuées aux entreprises par les organismes d'Etat, elles parviennent aux acteurs du secteur par le biais des clients, dont les factures sont majorées de taxes définies au niveau national. Les Etats veillent également à ce que le schéma des aides soit compatible à la fois avec le paysage du secteur, composé de milliers de développeurs d'énergies renouvelables, et avec les orientations fixées pour celui-ci.

Un levier d'organisation des marchés...

Au niveau européen, les lignes directrices sur les aides d'Etat en matière d'énergie et d'environnement de 2014 (DG Concurrence) et le « Paquet hiver » de 2016 (DG Energie) visent à favoriser le développement des énergies renouvelables et la sécurité d'approvisionnement. Si ces textes peuvent sembler redondants, ils répondent à la nécessité d'une voie accélérée : alors que les lignes directrices publiées par la DG Concurrence sont immédiatement applicables par toutes les parties concernées, le paquet législatif de la DG Energie doit d'abord passer les caps successifs de l'étude par les comités, de la transposition, ou encore de l'éventuel examen en Cour de justice, soit cinq à six ans « d'obstacles » avant de produire leurs réels effets. Par ailleurs, en abordant la question sous l'angle de leurs préoccupations respectives – la proportionnalité de l'aide accordée, l'intégration des mécanismes de marché dans le calcul des aides et la régularité du marché pour la DG Concurrence ; l'accessibilité, la décarbonisation et la pérennité des ressources pour la DG Energie – les deux DG entendent enrichir le paysage réglementaire. Cette complémentarité se retrouve aussi dans l'esprit adopté par l'une et l'autre, la première ayant privilégié une démarche minimaliste et positiviste (incitations, définitions de notions), et la seconde une approche prescriptive (description du marché cible, règles).

En outre, dans de nombreux cas, le mécanisme d'aides est élaboré au niveau national en fonction des obligations que définit la Commission. Les risques associés à cette répartition des pouvoirs sont nombreux : facturation excessive visant à combler des insuffisances budgétaires en amont, attribution de marchés favorisant les acteurs locaux, naissance de barrières au libre-commerce de l'énergie.

... à certaines conditions

Après un troisième Paquet consacré avant tout aux questions de détail, avec 17 règlements définissant des sujets allant des échanges commerciaux entre des pays interconnectés aux modalités de raccordement en passant par les mécanismes de régulation centralisés, le quatrième Paquet de la DG Energie tend à se rapprocher de celui de la DG Concurrence. Toutefois, ne fixant ni règles ni cadre, il pourrait se révéler suffisamment vague pour favoriser justement les faiblesses que la DG souhaiterait éviter. Dans le secteur des énergies renouvelables, par exemple, il préconise le système des enchères comme étant le plus à même de réduire les prix, grâce à

la mise en concurrence de tous les projets. Ce faisant, il ne tient pas compte des nombreux éléments perturbateurs susceptibles de déséquilibrer cette mécanique : la situation géographique des nouvelles installations, la nature de la demande locale, le comportement des différentes sources d'électricité en situation de pointe.

De même, s'agissant du mécanisme de rémunération de la capacité énergétique, il conseille de ne pas définir les taux en fonction de la technologie déployée et invite les acteurs à soumettre leurs offres, dans une démarche ascendante. Or tous les Etats-membres ne partent pas du même point. Si la Grande-Bretagne et la France ont mis en œuvre un mécanisme comparable, l'Allemagne et les Pays-Bas en ont rejeté l'idée. De plus, étant donné que la mise en concurrence et les échanges d'idées sont encouragés entre les différents marchés, les investissements risquent de graviter vers le pays garantissant les coûts les plus faibles et non celui qui aura dépensé le plus pour assurer la continuité du service.

En conclusion, il est indubitable que, dans le domaine de l'énergie, la réglementation peut agir comme levier pour organiser les marchés selon des principes classiques de libre-concurrence. Il importe, en revanche, de prêter la plus grande attention aux conditions de mise en œuvre de départ (qui doivent tendre à converger) pour que ces principes de macroéconomie puissent se concrétiser dans les faits. Par ailleurs, d'un point de vue économique, il convient de se montrer vigilant face aux éventuelles distorsions qui pourraient mettre à mal les marchés les plus équitablement conçus. Les enchères, notamment, ne tiennent pas compte des autres coûts présents. La plus grande prudence reste ainsi de mise, et impose de conserver une vision globale et une lecture attentive des caractéristiques des marchés.

Le point de vue des investisseurs financiers

Julien Touati

Directeur du développement corporate, Meridiam

Meridiam est un investisseur privé de long terme dans les infrastructures publiques.

L'exemple atypique de l'autoroute Varsovie-Berlin

Lors du lancement du projet de construction d'une autoroute Varsovie-Berlin en Pologne en 1999, la Caisse des Dépôts a investi à travers sa filiale Egis Projets, aux côtés d'un constructeur austro-allemand (Strabag) et de plusieurs partenaires locaux publics et privés. A cette date, financer un projet d'infrastructure de plusieurs milliards d'euros dans un pays encore considéré comme émergent était pour le moins audacieux. Ainsi, pour que la BEI accepte d'octroyer un prêt à très long terme, il a fallu obtenir une garantie du Trésor polonais. La condition posée par les prêteurs était en outre la suivante : aucune distribution aux actionnaires tant que le prêt ne serait pas intégralement remboursé. A ce jour, il n'y a toujours eu aucune distribution aux actionnaires.

L'autoroute est entrée en service en 2004. En 2005, la Pologne a rejoint l'Union européenne. Elle a donc repris l'acquis communautaire, ainsi que la directive dite euro-vignette. Pour l'appliquer, la Pologne a décidé de fixer un prix unique de vignette et d'exonérer les poids-lourds (qui payaient déjà un péage pour emprunter l'autoroute). Mais le concessionnaire a demandé à recevoir un montant de compensation, versé par le Trésor polonais – et déterminé par une annexe au contrat de concession.

En 2006, Meridiam a repris la participation de la Caisse des Dépôts dans Egis Projets.

Suite au changement de majorité politique en 2007, l'annexe au contrat et le contrat de concession lui-même ont été contestés par la Direction des routes, laquelle a annoncé l'arrêt du paiement de la compensation, le remboursement des sommes déjà versées et la réintégration d'un péage. Le contrat prévoyant une clause d'arbitrage international, celle dernière a été activée. A un mois de la remise de la décision des arbitres, l'Etat polonais a notifié l'aide d'Etat et déclaré qu'il avait sans doute versé trop d'argent – utilisation relativement détournée de la théorie classique des aides d'Etat, qui vise à permettre à la Commission de s'assurer que les Etats n'aident pas de trop leurs acteurs économiques !

La société concessionnaire s'est alors tournée vers la Commission dans le cadre de la procédure, qui revient finalement à un débat sur le bon niveau de rémunération ex ante et ex post pour une autoroute à risque trafic en Pologne. L'Etat polonais sait qu'il sera particulièrement complexe de refinancer la dette de la BEI, qui arrive à son terme prochainement, d'autant que la procédure auprès de la DG Concurrence prend du temps. Une solution sera trouvée, mais quand et à quel prix en termes d'attractivité pour les investisseurs ?

Considérations générales

De manière générale, les investisseurs sont très souvent confrontés à la procédure de notification individuelle d'aide d'Etat. Dans le secteur énergétique, la principale limite vient du fait que le dispositif a été pensé dans un cas très particulier : le transfert monétaire d'un acteur public vers un acteur privé. Or l'élément principal, dans l'investissement financier dans une infrastructure, notamment énergétique, est le partage des risques entre le public et le privé – et il est difficile d'appréhender ce qu'est un transfert des risques acceptable dans un processus concurrentiel.

Enfin, comment définir une aide d'Etat ? A l'extrême, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) mis en place dans le cadre du Plan Juncker en est-elle une ? En tout état de cause, ce dispositif permet de prendre davantage de risques que ceux que la BEI aurait pris « naturellement ».

Il existe deux types d'aides : le transfert financier de l'Etat vers une société, et le paiement par le client final imposé par la régulation. Dans ce dernier cas, ne faudrait-il pas parler d'aide de la société ? Les montants sont à coup sûr significativement plus importants que les transferts financiers. Cela pose plusieurs questions : celle de la démarche démocratique, celle de la cohérence et celle de la vision. Le solaire, par exemple, a été développé avant que le stockage n'existe. Ne faudrait-il pas une tête pensante et, paradoxalement, que la régulation entraîne plus de régulation ?

Marc Isabelle Telle qu'elle existe, la réglementation sur les aides d'Etat fonctionne plutôt bien, en ce qu'elle recherche un équilibre entre les initiatives de marché et les soutiens publics. Un acteur de marché investirait-il dans le solaire s'il savait que le stockage n'existe pas et s'il n'avait donc aucune perspective de profit ? L'Etat, à travers ses politiques et sa prospective, a la capacité d'inciter les investisseurs à développer des technologies de stockage.

Dans quel sens faudrait-il faire évoluer l'approche européenne sur les aides d'Etat ?

Dan Roberts Cette question rejoint l'idée de « tension créatrice ». Et le débat avance sans doute plus vite que le système de régulation ! Si la décarbonisation et la sécurité de l'approvisionnement ont fait évoluer le débat, la concurrence, les situations de monopole, la consolidation des marchés et le besoin d'un accès sécurisé n'arrivent qu'au second plan. L'enjeu consiste désormais à mieux répartir les risques pour les maîtriser, et à apporter des garanties sur le long terme aux investisseurs afin d'empêcher qu'ils ne fassent le choix du moindre effort. Pour les régulateurs, cela passera par l'acceptation d'un rôle dans un premier temps « schizophrène ».

Julien Touati L'articulation du court et du long terme est indispensable. Le modèle économique du nucléaire, par exemple, a certes été fortement fragilisé par l'évolution de la vision sur cette énergie, mais il l'a également été par l'émergence très rapide de la filière photovoltaïque et du renouvelable en général – qui pose la question du volume et du stockage.

La Commission européenne est partie du modèle des télécoms, qu'elle a tenté d'appliquer au secteur de l'énergie. Une prise de conscience est en cours pour tenir davantage compte des caractéristiques de chaque secteur. En tout cas, la Commission est très à l'écoute, ce qui est primordial.



Fondation Paris-Dauphine

Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75116 Paris (France)
<http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr>