

STEP

Plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe

Considérations préliminaires

Contexte

La publication du « STEP » découle directement des développements autour d'un éventuel « **fonds européen de souveraineté** », tel qu'annoncé en septembre 2022 par U. von der Leyen. Le STEP constituerait donc une première étape vers un véritable fonds de souveraineté qui serait proposé en 2025 dans le cadre de la proposition du prochain cadre financier pluriannuel (CFP)¹ post-2027. En effet, la CE a estimé que la création d'un nouveau fonds à mi-parcours serait globalement moins efficace et risquerait de générer des incohérences avec les fonds et programmes existants.

La philosophie de STEP est ainsi de **faire évoluer les priorités en matière de financements européens, et surtout d'accroître le soutien de l'UE vers les technologies visées par STEP** (voir ci-dessous). Une coordination sera assurée par la DG BUDG, via la **création d'une nouvelle unité**. La Commission souligne par ailleurs qu'il s'agit d'un changement profond d'approche à propos des **dépendances stratégiques**, traduisant en partie la Déclaration de Versailles de mars 2022.

Au Parlement européen une commission parlementaire conjointe ITRE-BUDG sera chargée du dossier. La position du PE est attendue pour octobre.

A noter que le STEP prévoit un renforcement du budget de certains programmes européens via un budget additionnel de 10Mrds€, qui est quant à lui négocié dans une procédure parallèle de révision du CFP, il n'est donc pas encore garanti.

Présentation

Annoncée dans le cadre de la réforme de mi-parcours du CFP le 20 juin, la Strategic Technologies for European Platform (STEP) se présente sous la forme d'une proposition de Règlement visant à prioriser le soutien à **3 types de technologies critiques** : les technologies **numériques et « de rupture »**, les technologies **propres**, et les **biotechnologies**. Les listes énumèrent les technologies visées mais ne semblent pas limitatives (principe de liste ouverte, voir Considérant (4)).

Néanmoins elles devront remplir **au moins une des conditions suivantes** :

- Apporter au marché unique un **élément innovant**, à la pointe de la technologie et doté d'un potentiel économique important.
- Contribuer à **réduire ou à prévenir les dépendances stratégiques** de l'Union.

De plus, le STEP couvre une partie de la chaîne de valeur nécessaires à la production de ces technologies : composants clés, machines spécifiques et matières premières essentielles.

¹ = MFF : Multiannual financial framework

Pour ce faire, la Commission définit pour STEP **3 objectifs** :

- **Flexibiliser certains fonds européens existants.** Il est ici important de faire la distinction entre les différents types de fonds visés par STEP, à savoir :
 - **Les fonds en gestion directe** (par la CE) : InvestEU, les facilités pour la reprise et la résilience (RRF), le Fonds d'innovation, le Conseil européen d'innovation (partie d'Horizon Europe), le programme EU4Health et le programme Digital Europe. Sur ces fonds, la Commission européenne peut déterminer d'elle-même les priorités (programmes de travail), et pourra ainsi, même en l'absence de budget supplémentaire, mettre en place des appels à projets priorisant les technologies STEP, tout en conservant l'objectif du fonds utilisé.
 - **Les fonds en gestion partagée** (avec les Etats membres) : principalement le FEDER, le Fonds de cohésion, le Fonds de transition juste. Le STEP permettrait ainsi, par exemple, aux Etats membres de soutenir des projets en phase avec les objectifs STEP sans avoir recours à un co-financement national (= financement 100% UE) et de recevoir un préfinancement de 30% sur l'année 2024.

- **Renforcer certains instruments existants** via un **budget additionnel** (« Top-up ») de 10 milliards d'euros répartis de la sorte :
 - 500 millions d'euros pour le Conseil européen d'innovation (=EIC).
 - 3 milliards d'euros pour InvestEU.
 - 1,5 milliard d'euros pour le Fonds européen de défense.
 - 5 milliards d'euros pour le Fonds d'innovation, à noter que ce soutien supplémentaire n'est mis à la disposition que des Etats membres dont le PIB moyen par habitant est inférieur à la moyenne de l'UE-27 mesurée en standards de pouvoir d'achat et calculée sur la base des chiffres de l'Union pour la période 2015-2017.

Comme précisé précédemment, ce budget additionnel est négocié dans une autre procédure (révision du CFP) et ne peut donc pas être garanti. Selon les retours de la CE, **l'octroi de ce budget additionnel ne conditionnerait pas la mise en place de STEP**. En particulier, les fonds visés étant en gestion directe, la CE pourra adapter les priorités des programmes de travail et des appels à projets, que le budget additionnel soit accordé ou non. Il existe néanmoins une réserve politique et pratique de la CE sur le cas des 3 milliards d'euros pour InvestEU : ils viendraient abonder une nouvelle priorité de financement qui n'existerait pas sans ce budget additionnel.

- **Créer des synergies entre les instruments existants**, notamment via la délivrance d'un « **label de souveraineté** », et la création d'un « **Portail de souveraineté** » :
 - « **Label de souveraineté** » : ce dernier ne peut être délivré que par la Commission européenne, via des appels à projets qu'elle lancerait au titre des fonds suivants : Horizon Europe, le programme Digital Europe, le Fonds européen de défense, le programme EU4Health ou le Fonds d'innovation. Si un projet remplit les critères du « label de souveraineté », ainsi que les notes minimales des autres critères liés aux fonds en question, celui-ci sera priorisé et pourra accéder plus facilement à d'autres types de financement, couverts par STEP.
 - « **Portail de souveraineté** » : Ce portail jouera le rôle de guichet unique et fournira aux investisseurs des informations sur les possibilités de financement de projets liés aux objectifs STEP et donnera de la visibilité à ces projets. De nombreux éléments restent à déterminer néanmoins.

Considérations préliminaires

Mises en avant par les différentes crises qui ont bouleversé l'Europe, **les dépendances stratégiques sont devenues une priorité politique bien identifiée par l'UE**, notamment au travers de la Déclaration de Versailles de mars 2022, qu'il s'agit désormais d'adresser concrètement et rapidement.

Pour ce faire, la Présidente von der Leyen a déclaré, dans son discours sur l'Etat de l'UE de septembre 2022, son intention de proposer **la création d'un fonds européen de souveraineté** qui aurait vocation à soutenir le **développement de projets industriels répondant aux dépendances stratégiques sur des technologies critiques**.

Bien qu'initialement annoncé pour l'été 2023, lors de la réforme de mi-parcours du CFP, il a finalement été repoussé et remplacé par le STEP qui vient en préfiguration d'un éventuel Fonds de souveraineté présenté dans le cadre du prochain CFP.

A la place, **le STEP se présente comme un outil innovant**, proposant une structuration des projets répondant à l'enjeu des dépendances stratégiques et renforçant les budgets des fonds européens pouvant soutenir ces projets. De plus, **la notion de « souveraineté » fait enfin son entrée dans le langage de l'Union européenne**. La création d'un « label de souveraineté » dans cette première initiative est **un signal très positif** pour le développement d'une **politique industrielle européenne**, notamment impulsée par les propositions de Net-Zero Industry Act (NZIA) et de Critical Raw Materials Act (CRMA), répondant aux défis de transformation numérique et écologique, ainsi qu'aux enjeux de résilience.

Cependant, et bien que le STEP soit un premier pas intéressant, **l'initiative reste grandement insuffisante** par rapport à ce qui pouvait être initialement attendu d'un fonds de souveraineté européen. **France Industrie sera ainsi particulièrement attentive** aux développements de cet instrument et à son approfondissement à l'avenir.

En effet, l'industrie française se questionne sur **différents aspects du STEP**.

Tout d'abord, l'industrie **s'interroge fortement sur la capacité des critères proposés dans l'article 2 (2.) à couvrir l'ensemble des technologies considérées comme critiques**, ou contribuant plus généralement aux objectifs de STEP.

Concernant la liste des technologies, **l'industrie accueille favorablement le principe d'une liste ouverte** qui permet de viser l'exhaustivité là où un soutien aux technologies critiques est capital. Nous notons cependant avec regret que **les technologies liées à l'énergie nucléaire ne sont pas explicitement reprises**, malgré leur contribution significative à la réduction des dépendances stratégiques liées aux questions énergétiques. Ainsi, et en l'absence de définition dans le droit européen, l'exhaustivité de cette liste doit perdurer et être assurée dans les choix des déclinaisons des programmes de travail et des appels à projets qui en découlent. Enfin, **les technologies critiques identifiées dans le cadre du NZIA, ainsi que les projets liés à leur chaîne de valeur notamment au travers du CRMA, sont dans la lettre et dans l'esprit intimement liés à certaines technologies la liste des « clean tech » STEP**.

Le STEP bénéficierait à faire une référence explicite à ces technologies, sans toutefois être limité à ces technologies², dans l'optique de constituer un levier financier actuellement manquant pour le NZIA et le CRMA, qui serait par la suite consacré dans le cadre du futur fonds européen de souveraineté. Enfin, il faudrait faire en sorte que STEP **aide au développement commercial et à l'exportation** des produits européens afin d'accroître les parts de marchés et la rentabilité de ces mêmes technologies.

Il est également nécessaire que le règlement propose **une approche clairement définie sur la contribution des projets aux objectifs de réduction des dépendances stratégiques**. France Industrie se félicite que l'approche ne soit pas uniquement axée sur la réduction des dépendances actuelles, mais également sur la prévention du développement des dépendances futures. Dans un premier temps, les dépendances stratégiques de l'UE devraient être celles identifiées dans les **rapports sur les dépendances stratégiques 2020-2021-2022**. Ces dernières mériteraient cependant d'être affinés par retours de terrains des industriels et des Etats membres. Dans un second temps, il est capital **d'évaluer la contribution à la réduction de ces dépendances stratégiques**. Cette évaluation pourrait s'apprécier à travers **une quantification de la réduction du taux de dépendance au niveau européen** pour le produit considéré (déjà en application pour les appels à projet français « métaux critiques »). Par soucis de cohérence avec la proposition de CRMA, il sera aussi pertinent de quantifier la dépendance de l'UE à un seul Etat tiers. Certains critères comme la maîtrise de la chaîne de valeur, les aspects économiques, de sécurité d'approvisionnement ou leur contribution à la décarbonation s'agissant des clean tech pourraient également être intéressants à prendre en compte.

En outre, **l'appréciation et la définition du label de souveraineté doivent encore être évaluées** par l'industrie. Il doit avoir pour ambition d'enfin offrir des critères tangibles, et ne doit pas conduire à inscrire dans le marbre une définition de souveraineté européenne partielle et inopérante, et en même temps venir en concurrence de l'approche française de la souveraineté. De nombreuses questions se posent également sur les **critères précis de délivrance du label de souveraineté** et sur leur évaluation. En effet, il apparaît que leur évaluation serait procédée de manière administrative via leur déclinaison dans les programmes de travail. Leur interprétation sera donc laissée à l'administration de chaque fonds. **France Industrie considère qu'il est primordial d'assurer la meilleure objectivité et homogénéité possibles dans l'appréciation des critères STEP** tout en veillant à ce que l'orientation politique de STEP se traduise dans la définition de ses objectifs et l'interprétation de ses critères. Il serait de plus intéressant d'avoir des précisions sur **la durée pendant laquelle un projet bénéficie du label**. Ensuite, l'industrie identifie un **risque de classement précoce des projets au niveau européen ayant déjà reçu le label**, ce qui pourrait conduire à décourager l'émergence d'éventuels nouveaux projets. Enfin, l'industrie souhaite avoir des précisions sur la capacité des projets à être labellisés, s'ils répondent aux critères STEP mais ne figurent pas dans les objectifs des programmes de référence.

Il est par ailleurs important de rappeler que **la portée du STEP réside dans sa déclinaison au travers des différents programmes et fonds européens**. L'industrie sera donc attentive à la **correcte harmonisation de la déclinaison du STEP dans les différents programmes**. Cette harmonisation pourrait notamment se matérialiser par l'intervention de la nouvelle unité de la DG BUDG chargée du STEP au niveau des futurs appels à projets ayant pour but de traduire les priorités STEP. De plus, l'industrie française estime que l'intégration du programme Euratom dans les programmes soutenus par le STEP serait particulièrement pertinente, du fait de son association à Horizon Europe.

² La liste des « clean tech » STEP va bien au-delà des technologies du NZIA ou CRMA. Cette ambition doit être conservée.

Sur la distribution des financements des objectifs STEP ; il est fondamental que ces derniers ne se fassent pas au détriment d'autres priorités. Ils ne doivent pas résulter d'une réallocation ou d'un désengagement de fonds déjà fléchés vers d'autres technologies que celles couvertes par le STEP. Ceci est d'autant plus capital au vu du risque non-négligeable de dissociation entre le règlement STEP et le top-up financier.

Dans ce contexte, **nous saluons la volonté d'inscrire le respect du « level playing field » au cœur du déploiement des technologies.** Cependant **cet objectif de « level playing field » semble se contredire lui-même** par le pré-fléchage de l'enveloppe additionnelle de 5 milliards d'euros du Fonds d'innovation vers des projets localisés dans les Etats membres dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne européenne, remettant de plus en cause le principe de « *cost-efficiency* » prévu dans l'approche de sélection des projets du Fonds d'innovation.

Le STEP doit ainsi pouvoir compter sur une base financière solide et dédiée, sans empiéter sur les autres priorités. Aussi, **nous accueillons favorablement la proposition d'augmentation budgétaire de 10Mrds€** venant financer l'article 3 permettant aux objectifs STEP de compter sur une base pré-identifiée. L'industrie française se montre néanmoins favorable à une **utilisation plus inclusive et généralisée du budget additionnel envisagée pour le Fonds d'innovation** ne profitant qu'à une partie des Etats membres.

De manière générale, l'industrie française restera particulièrement attentive à **la bonne articulation et à la cohérence entre le STEP et les autres législations** qui pourraient être concernées (Chips Act, NZIA, CRMA, ...), et en particulier en ce qui concerne **les technologies visées** ainsi que les enjeux de dépendances stratégiques identifiés dans la **Déclaration de Versailles**.

Concernant la gouvernance de l'instrument celle-ci est, à ce stade, trop floue et imprécise. En effet, l'organisation concrète et les missions de la Plateforme est source de questionnement pour l'industrie, en particulier pour ce qui est du « Portail de souveraineté » et de ses organes (Steering Board, STEP Team, Industrial Advisory Group...), celle-ci n'étant pas clairement détaillée dans la proposition législative. Le rôle de l'industrie doit être renforcée, via notamment des groupes de contact ou les alliances industrielles.

C'est pourquoi **il est urgent que le STEP évolue le plus rapidement possible, dès 2028, vers un véritable fonds de souveraineté autonome, tant dans son aspect budgétaire que réglementaire,** et ainsi **devenir outil de pilotage dynamique** pour assurer l'adéquation entre capacités et besoins de l'industrie et de ses enjeux à venir. L'industrie française appelle à ce que cette évolution soit traitée comme une des grandes priorités européennes, notamment en perspective de la prochaine Commission européenne.