

Restructurations et contrôle des aides d'Etat

La présente contribution entend répondre à la question suivante : **quelle est l'influence du droit des aides d'Etat à l'égard du phénomène des restructurations observées dans la Communauté européenne ?** Elle interroge aussi la possibilité et l'opportunité de modifier cette influence.

L'étude est d'abord théorique, en ce sens qu'elle réfléchit à partir du droit positif des aides d'Etat. Les normes de ce droit s'appuient toutefois sur un grand nombre de cas pratiques tranchés par la Commission européenne ou par le juge communautaire mais l'étude ne se base pas sur des données et relevés pratiques propres, permettant une confrontation avec le droit positif. Certaines études pratiques menées par d'autres chercheurs ont cependant été utilisées.

Notre recherche, à ce stade, nous a amené à identifier deux liens potentiels entre le droit des aides et les multiples restructurations qui essaient à travers la Communauté. Le premier découle bien entendu des règles posées par la Commission européenne pour l'octroi d'aides à la restructuration aux entreprises en difficulté (chapitre 1^{er}). Le second résulte des possibilités d'aides régionales encadrées par les règles posées par la Gardienne des traités (chapitre 2). Dans un troisième chapitre, on esquisse un bilan et formule certaines propositions en vue d'une gestion innovante des restructurations en Europe.

Pour le lecteur qui ne serait pas familier avec le droit des aides d'Etat, rappelons liminairement que l'article 87, paragraphe 1^{er}, du traité CE interdit par principe les aides « *accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat* » qui ont pour effet de favoriser « *certaines entreprises ou certaines productions* », à condition qu'elles affectent la concurrence et les échanges entre Etats membres. Les paragraphes 2 et 3 du même article prévoient un certain nombre de dérogations à cette interdiction sur base desquels la Commission, qui détient le rôle central en la matière, a basé de nombreux encadrements ou lignes directrices. Lorsque les Etats décident de mettre en œuvre une aide ou un régime d'aide nouveau, ils se doivent de d'abord le notifier à la Commission¹.

Par ailleurs, apportons quelques précisions sur la distinction entre régime d'aide et aide *ad hoc*. Lorsqu'on parle d'un « régime d'aide », on vise toute disposition nationale générale et abstraite ouvrant à un nombre indéterminé d'entreprises la possibilité de recevoir des aides. L'utilisation de régimes d'aides permet aux Etats membres d'obtenir une approbation unique de la Commission, sur la base des caractéristiques générales du régime. Une aide dite individuelle ou *ad hoc* consiste en un avantage ponctuel, accordé à une ou plusieurs entreprises identifiées préalablement, en dehors de tout régime d'aide

¹ Sauf application de l'un des règlements d'exemption existant en droit des aides. Ceux-ci ont fait leur apparition en suite d'un règlement du Conseil habilitant la Commission à cette fin, le règlement n°994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles [87] et [88] du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales, *J.O.*, 1998, n° L 141/1.

Le phénomène des restructurations recouvre des réalités diverses. Pour les besoins de notre étude, nous distinguerons trois types de restructuration, compte tenu qu'une seule opération de restructuration peut parfois réunir les trois composantes: **les restructurations opportunistes, les restructurations de rationalisation, les restructurations par fusion/acquisition.**

Une **restructuration opportuniste** consiste en une délocalisation d'entreprise vers une région à bas salaires ; une **restructuration de rationalisation** vise à nouvel agencement du processus de production de l'entreprise en vue de le moderniser ou de le rendre moins coûteux, il s'agit en quelque sorte de la restructuration au sens strict ; une **restructuration par fusion/acquisition** implique un changement dans la situation juridique d'une entreprise au moins, au niveau de l'identité de ses propriétaires ou dans l'exercice de son contrôle.

Cette distinction est uniquement opérationnelle pour notre étude. Elle n'a pas vocation à rendre compte d'une typologie congruente pour d'autres travaux².

² Voy. à ce sujet la typologie effectuée par

Chapitre Ier.

Restructurations et aides à la restructuration

Dans quelle mesure la collectivité peut-elle secourir une entreprise en difficulté ? La Commission a adopté ses premières lignes directrices en la matière lors de l'année 1994. La version actuelle³ a été adoptée il y a un peu plus de deux années (ci-après désignées par commodité comme « les lignes directrices sur la restructuration »).

On présente ci-dessous lesdites lignes directrices sur la restructuration (section 1), on s'interroge ensuite sur leur influence sur le phénomène des restructurations en Europe (section 2).

Section 1. Présentation des lignes directrices sur les aides à la restructuration

Les lignes directrices sur la restructuration concernant en réalité tant la possibilité d'aides au sauvetage que celle d'aides à la restructuration. On ne s'intéresse qu'à ces dernières, les aides au sauvetage étant des aides d'urgence, pour une période maximale de six mois, elles sont sans lien avec notre propos.

Le premier trait marquant qu'il convient de relever est que le bénéfice d'aides à la restructuration n'est acquis qu'aux entreprises considérées comme étant en difficulté (A). On expose aussi ce que la Commission entend par restructuration (B) et les conditions qu'elle pose à l'opération (C).

A. La notion d'entreprise en difficulté

La Commission limite la possibilité d'aides à la restructuration aux entreprises en difficulté. Il est ainsi particulièrement important de circonscrire cette notion.

a. Le principe

La Commission considère de manière générale qu'une entreprise est en difficulté « *lorsqu'elle est incapable avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme* » (voir pt. 9 des lignes directrices sur la restructuration). Dans certaines conditions précisées, par exemple lorsque plus de la moitié des ses fonds propres a disparu, et pour le quart au mois au cours de la dernière année, une entreprise sera réputée en difficulté (voir pt. 10). En dehors de ces conditions bien spécifiées, une entreprise pourra néanmoins être considérée comme étant en difficulté si l'on est en présence d'indices

³ Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, *J.O.*, n° C 244/2, 1^{er} octobre 2004 ; voy. version précédente de 1999, *J.O.*, n° C 288/2, 9 octobre 1999.

indiquant habituellement une telle situation : niveau croissant des pertes, diminution du chiffre d'affaires, gonflement des stocks, endettement croissant...etc (voir pt. 11).

b. L'appartenance à un groupe

Une précision intéressante est apportée au point 13, apprenant qu'une société qui fait « *partie d'un groupe ne peut en principe pas bénéficier d'aides [...] à la restructuration, sauf s'il peut être démontré que ses difficultés lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une allocation arbitraire des coûts au sein du groupe, et que ces difficultés sont trop graves pour être résolues par le groupe lui-même* ».

c. En cas d'entreprise nouvelle

Par ailleurs, une entreprise nouvellement créée n'est pas éligible aux aides à la restructuration car une entreprise ne doit être créée que si elle a une chance d'exercer son activité sur le marché concerné, en d'autres termes, si elle est capitalisable et viable dès le début. Une entreprise est considérée comme nouvellement créée pendant les trois premières années qui suivent son entrée en activité (voir pt. 12).

Cette exclusion s'applique également lorsqu'une nouvelle entreprise naît de la liquidation d'une entreprise préexistante ou de la reprise de ses seuls actifs⁴.

B. La notion de restructuration

La notion de restructuration n'est pas définie formellement par la Commission. Cependant, les lignes directrices précise qu'une restructuration comporte habituellement un ou plusieurs des éléments suivants (pt. 17) : « *la réorganisation et la rationalisation des activités de l'entreprise sur une base plus efficace, la conduisant généralement à se désengager des activités déficitaires, à restructurer les activités existantes dont la compétitivité peut être restaurée et, parfois, à se diversifier en se tournant vers des activités nouvelles et rentables* ».

Normalement, une restructuration industrielle « *doit s'accompagner d'une restructuration financière (injections de capital, désendettement)* ». Il se peut dès lors qu'une restructuration conduise aussi à investir dans un matériel plus performant. Dans la restructuration d'Air

⁴ Voy. la décision de la Commission (2005/314/CE) du 22 septembre 2004 relative à l'aide mise à exécution par la France en faveur de la Compagnie Marseille Réparation, *J.O.*, n° L 100/26, 20 avril 2005. La Compagnie Marseille Réparation (C.M.R.) avait été fondée le 20 juin 2002 pour reprendre les actifs d'un chantier naval en faillite, la Compagnie Marseillaise de Réparations (C.M.d.R.). La France, sans contester le principe rappelé ci-dessus, a tenté de faire valoir que la C.M.R. connaissait des difficultés permettant, malgré son caractère de société nouvelle, de l'assimiler à une société existante, la cause de ces difficultés étant la reprise des effectifs de la C.M.d.R. et des charges sociales y afférentes. La Commission a rejeté l'argument en notant que cette reprise constituait une condition à laquelle l'opération de reprise des actifs était subordonnée et que donc il a dû en être tenu compte dans la fixation du prix d'achat. Elle ajoute que les effectifs repris par la C.M.R. font partie de l'actif repris, et ne constituent pas une charge. En effet, cette reprise devrait faciliter l'entrée de la C.M.R. sur le marché, dans la mesure où elle exonère des coûts liés au recrutement et à la formation de nouveaux membres du personnel. La Commission en conclut que la C.M.R n'a pas repris à la C.M.d.R. des éléments de passif qui confirmeraient qu'il y a poursuite de l'ancienne activité de réparation navale. Elle est donc une société nouvellement créée, non éligible à une aide à la restructuration.

France en 1994, la Commission avait ainsi autorisé une aide à l'investissement pour l'achat de 17 nouveaux appareils⁵.

La Commission veille cependant à ce que les Etats ne se limitent pas à des aides financières destinées à combler les pertes antérieures, sans intervention sur les causes de ces pertes. Elle s'assure de cet effet utile par un certain nombre de conditions, exposées dans le paragraphe suivant.

C. Selon quelles conditions les aides à la restructuration sont-elles acceptées ?

Le principe général est de n'autoriser une aide à la restructuration que dans les cas où l'on peut démontrer que son octroi n'est pas contraire à l'intérêt de la Communauté. Cela ne sera possible, selon la Commission, que si quatre conditions sont respectées : la présentation d'un plan de restructuration crédible (a), le respect du principe de proportionnalité (b), le fait que le maintien en vie de l'entreprise comporte des avantages compensant les distorsions de concurrence (c) et, enfin, l'existence de contreparties suffisantes en faveur de concurrents (d).

Des dispositions plus souples sont cependant prévues pour les PME et pour les entreprises installées dans les régions dites assistées (e).

a. Un plan de restructuration crédible

Le plan de restructuration, dont la durée doit être la plus courte possible, doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes concernant ses conditions d'exploitation futures (pt. 35)⁶.

L'aide à la restructuration doit donc être liée à un plan de restructuration viable, sur lequel l'État membre concerné s'engage. Ce plan doit être présenté à la Commission avec toutes les précisions nécessaires, et inclure notamment une étude de marché.

Le plan de restructuration doit décrire les circonstances qui ont entraîné les difficultés de l'entreprise, ce qui servira de base pour évaluer si les mesures proposées sont adaptées (pt. 36). Une opération de restructuration doit notamment impliquer l'abandon des activités qui resteraient structurellement déficitaires même après sa restructuration.

L'entreprise devra mettre en oeuvre intégralement le plan de restructuration et exécuter toute autre obligation prévue par la décision de la Commission autorisant l'aide. Ainsi, lors de la restructuration d'Air France en 1994, déjà évoquée, la Commission avait autorisé une aide d'Etat d'un montant de 20 milliards de FF. L'aide devait accompagner un programme de

⁵ Attaqué sur ce point, la Commission affirme que cet investissement a servi à remplacer des avions vieillissants et n'a donc pas conduit à une augmentation de l'offre en sièges d'Air France. En outre, laisser vieillir la flotte de la compagnie eût engendré des coûts supplémentaires susceptibles de remettre en cause la viabilité à long terme du plan de restructuration. Voy. décision de la Commission du 22 juillet 1998 concernant l'augmentation de capital notifiée d'Air France, *J.O.*, n° L 63/66, 12 mars 1999, confirmant la décision de la Commission n° 94/653 sur le même objet mais annulée par le Tribunal le 25 juin 1998 (aff. T-394/94) pour motivation insuffisante.

⁶ Voy. la décision négative de la Commission concernant une aide d'Etat octroyée par l'Allemagne à l'entreprise Chemische Werke Piesteritz due à un manque de plan de restructuration sérieux. Décision (2005/786/CE) du 2 mars 2005, *J.O.*, n° L 296/19.

restructuration de la compagnie pour la période 1994-1996 et l'autorisation de la Commission fut subordonnée au respect de nombreux engagements et conditions par les autorités françaises et Air France. Le plan de restructuration consistait en diverses mesures, entre autres : rationalisation des activités de la compagnie, réductions de coûts, plan social, abandon de lignes déficitaires et réduction des charges financières.

b. Le respect du principe de proportionnalité

L'aide se doit d'être strictement proportionnée à l'objectif consistant à remettre l'entreprise sur le chemin du profit. Cette exigence se décline en une série de spécifications particulières dénotant le souci de la Commission de baliser strictement les interventions étatiques.

Ainsi, le montant et l'intensité de l'aide doivent être limités au strict minimum des coûts de restructuration nécessaire pour permettre la réalisation de la restructuration en fonction des disponibilités financières de l'entreprise, de ses actionnaires ou du groupe dont elle fait partie⁷.

Le montant de l'aide ou la forme sous laquelle elle est accordée, doit être de nature à éviter que l'entreprise ne dispose de liquidités excédentaires qu'elle pourrait consacrer à des activités agressives susceptibles de provoquer des distorsions sur le marché qui ne seraient pas liées au processus de restructuration.

Par ailleurs, les bénéficiaires de l'aide doivent contribuer de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources, y compris par la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à la survie de l'entreprise, ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché. Cette contribution est, selon la Commission, un signe indiquant que les marchés croient à la faisabilité du retour à la viabilité (pt. 43).

Enfin, une aide à la restructuration ne peut être accordée qu'une seule fois à une entreprise sur une période de dix années (principe de non-réurrence)⁸, sauf « *circonstances exceptionnelles et imprévisibles, non imputables à l'entreprise* » (pt. 73)⁹.

⁷ Voy. la décision négative de la Commission concernant des aides des autorités allemandes à Neue Harzer Werke GmbH, faute d'avoir pu établir que l'aide est proportionnée aux coûts et avantages de la restructuration. Décision (2005/564/CE) du 10 décembre 2003, *J.O.*, n° L 190/6, 22 juillet 2005.

⁸ Voy. par exemple la décision négative de la Commission relative à des nouvelles aides à la restructuration en faveur des chantiers navals publics espagnols, en raison du non-respect du principe de l'aide unique. Décision (2005/652/CE) du 20 octobre 2004, *J.O.*, n° L 240/45, 16 septembre 2005. A noter que la période de dix années est réduite à cinq dans le secteur agricole.

⁹ Pour un exemple où ce type de circonstances a été reconnu, voy. la décision de la Commission du 1^{er} décembre 2004 concernant la société française Bull. L'entreprise avait mis en œuvre un plan de restructuration ayant bénéficié d'une aide du gouvernement français, autorisée par la Commission. Ce plan a échoué en 2001, en raison de la crise boursière des valeurs technologiques et de la crise du secteur de l'Internet. En mars 2002, un nouveau plan a été adopté, auquel le gouvernement français a apporté son aide. La Commission, après avoir conclu au respect de toutes les autres conditions prévues par les lignes directrices, a estimé que le principe de l'aide unique ne s'opposait pas en l'espèce à l'octroi de cette nouvelle aide. Elle a relevé que, bien que la crise dans le secteur des technologies de l'information et de la communication de 2001 n'ait été ni exceptionnelle ni imprévisible, son ampleur, surtout pour le segment des technologies liées à l'Internet et aux télécommunications, était exceptionnelle, imprévisible et non imputable à Bull.

c. Les avantages découlant du maintien en vie de l'entreprise

La Commission mentionne dans ses lignes directrices qu'en principe (pt. 31), le maintien en vie de l'entreprise doit apporter des avantages en termes d'intérêt commun. Elle donne ainsi comme exemple une situation où il est établi que l'effet net des licenciements, résultant de la faillite de l'entreprise, combiné aux effets sur ses fournisseurs, exacerberait les problèmes d'emploi. Elle évoque aussi la situation où la disparition de l'entreprise aboutirait à une situation de monopole ou d'oligopole étroit¹⁰.

En réalité, la Commission ne consacre pas une partie bien définie de son examen à ce point relatif aux avantages. Même en dehors des deux situations mentionnées ci-dessus, des aides à la restructuration sont possibles. Un assouplissement des règles (notamment sur les contreparties, voy. pt. d) ci-dessous) peut cependant résulter des avantages évidents au maintien en vie de l'entreprise.

d. Les contreparties en faveur des concurrents

Pour faire en sorte que les effets défavorables sur les conditions des échanges soient réduits au minimum, de manière que les effets positifs recherchés l'emportent sur les conséquences défavorables, des mesures compensatoires doivent être prises (pt. 38). Parmi les mesures possibles figurent la cession d'actifs, la réduction de la capacité ou de la présence sur le marché et la réduction des barrières à l'entrée sur les marchés concernés.

Les contreparties doivent être en proportion des effets de distorsion causés par l'aide, et notamment de la taille et du poids relatif de l'entreprise sur son ou les marchés sur lesquels elle opère. Elles devraient porter, en particulier, sur le ou les marchés sur lesquels l'entreprise détiendra une position importante après la restructuration.

e. Assouplissement des conditions en faveur des PME ou en cas de présence de l'entreprise dans une région assistée

Lorsque les aides à la restructuration sont destinées à des PME, la Commission n'exige en principe pas de contreparties en faveur des concurrents (pt. 41). Cet assouplissement ne vaut pas dans le secteur agricole (pt. 87).

Le plan de restructuration ne doit pas être validé par la Commission préalablement, il doit lui être communiqué. De surcroît, la contribution sur fonds propres que doit apporter l'entreprise restructurée (voy. ci-dessus pt. b)) varie en fonction de la taille de l'entreprise : au moins 25 % dans le cas des petites entreprises, au moins 40 % pour les entreprises de taille moyenne et au moins 50 % pour les grandes entreprises (pt. 44).

Par ailleurs, la Commission entend tenir compte des besoins du développement régional lorsqu'elle apprécie une aide à la restructuration dans des régions assistées¹¹.

¹⁰ Voy. ainsi l'arrêt du Tribunal du 6 octobre 1999 (*Salomon SR c. Commission*, T-123/97, *Rec.*, p. II-2925, pt. 79) affirmant que la Commission doit tenir compte du fait que la disparition de l'entreprise entraînerait un oligopole encore plus étroit.

¹¹ Les régions assistées sont les régions éligibles aux aides régionales sur base des lettres a) et c) du troisième paragraphe de l'article 87.

Elle ne s'engage pas formellement à une attitude plus souple envers ce type de restructurations : « *le fait qu'une entreprise en difficulté soit située dans une région assistée ne justifie pas une approche permissive à l'égard de ces aides à la restructuration: à moyen et à long terme, le fait de soutenir artificiellement des entreprises n'aide pas une région* » pt. 55).

Toutefois, pour ces régions assistées, elle déclare que les conditions d'autorisation de l'aide « *pourront être moins strictes en ce qui concerne la mise en oeuvre de contreparties et l'importance de la contribution du bénéficiaire* » (pt. 56). Si les besoins du développement régional le justifient, dans les cas où une réduction de la capacité ou de la présence sur le marché apparaît comme la contrepartie la plus appropriée pour éviter toute distorsion excessive de la concurrence, la réduction requise sera moins forte dans les régions assistées que dans les autres.

Section 2. L'influence sur le phénomène des restructurations en Europe

Les lignes directrices sur les aides à la restructuration d'entreprises ont pour objectif premier d'éviter les distorsions de concurrence au sein du marché unique. Ce faisant, ces normes ont une influence sur le phénomène des restructurations en Europe, comment la caractériser ? Il semble que le droit des aides ne favorise pas les restructurations opportunistes (A) et il est avant tout un gage de restructuration conforme à l'intérêt commun (B).

A. Les lignes directrices ne favorisent pas les restructurations opportunistes

Les restructurations opportunistes, on l'a dit, sont celles qui visent à un simple accroissement des bénéfices par une délocalisation vers des régions à bas salaires. Elles ne sont pas encouragées par les lignes directrices sur les aides à la restructuration car celles-ci ne concernent que les entreprises en difficulté (a) et soumettent les entreprises à la concession de certaines contreparties (b).

a. Seules les entreprises en difficulté sont concernées

La chose la plus importante à souligner est que la possibilité d'aides à la restructuration ne s'adresse qu'à des entreprises en difficulté. Dès lors, s'il existe une influence entre les lignes directrices¹² adoptées par la Commission et le phénomène multiforme des restructurations, elle ne concerne que les opérations exercées sur des entreprises en déclin. Les aides d'Etat ne favorisent donc pas ce type nouveau de délocalisations opérées par des entreprises prospères, réalisées en vue de le devenir plus encore.

Bien entendu, les lignes directrices sur la restructuration impliquent par nature le déroulement de restructurations de rationalisation. De manière générale, on ne peut pas affirmer que la Commission incite aux opérations de rationalisation¹³. Son contrôle aboutit cependant à ce

¹² Pour rappel : lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, *J.O.*, n° C 244/2, 1^{er} octobre 2004.

¹³ Sauf dans certains secteurs spécifiques considérés comme étant en grave déclin, notamment les secteurs sidérurgiques et houillers où seules des aides à la restructurations, voire à la fermeture, sont autorisées par la Commission. Voy. communication de la Commission - Aides au sauvetage et à la restructuration et aides à la

que le retour à la viabilité ne puisse faire l'économie d'une démarche de ce type. Le paragraphe B ci-dessous montrera cependant que les lignes directrices permettent que ces rationalisations soient conformes à l'intérêt commun.

b. Les entreprises aidées doivent concéder certaines contreparties

Le recours à des aides à la restructuration n'est envisagé qu'en dernier recours par une entreprise. En effet, cette opération ne lui sera pas neutre, elle ne pourra prétendre à occuper la place qui était la sienne préalablement au soutien public. Des contreparties doivent être octroyées aux concurrents. Agir autrement risquerait, selon la Commission, de permettre à certaines entreprises de tirer profit de leur propre négligence.

C'est ainsi par exemple, qu'en contrepartie de l'aide à la restructuration accordée à Alstom¹⁴, la Commission européenne a exigé des engagements substantiels de la société (et du gouvernement français) afin de remédier aux distorsions de concurrence. Ces engagements portaient notamment sur des cessions d'actifs par Alstom, représentant un chiffre d'affaires global de l'ordre de 1,5Md € (notamment l'usine de locomotives de fret à Valence et les activités «Transport» en Australie et Nouvelle-Zélande)¹⁵.

Ces exigences de contrepartie sont imposées dans un souci concurrentiel. Ce qui est intéressant est que parallèlement, elles impliquent certains mouvements d'entreprises et donc des restructurations par fusion/acquisition.

B. Le contrôle des aides est exercé dans l'intérêt commun

Le contrôle de la Commission sur les aides à la restructuration, s'il est équilibré, est en général bénéfique à l'intérêt commun. Cela ne veut pas dire que les restructurations de rationalisation sont en soi des bonnes choses, cela veut dire que sans contrôle de la Commission, ces opérations seraient fortement nuisibles tant aux entreprises concurrentes, qu'aux individus, tour à tour consommateurs, travailleurs et citoyens contribuables.

On observe ainsi que le contrôle des aides est gage de restructuration utile (a) et n'empêche pas l'indemnisation des travailleurs victimes de la restructuration (b).

a. Le contrôle des aides est gage de restructuration utile

Le contrôle de la Commission fait en sorte que l'opération de restructuration donne toutes les garanties d'un retour à la viabilité et à une gestion efficace de l'entreprise. En particulier, l'examen du plan de restructuration est méticuleux et vérifie si les paramètres, hypothèses et prévisions sur lesquels il s'appuie sont pertinents.

fermeture dans l'industrie sidérurgique, *J.O.*, n° C 70/21 du 19 mars 2002 ; règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil du 23 juillet 2003 concernant les aides d'Etat à l'industrie houillère, *J.O.*, n° L 205/1, 2 août 2002.

¹⁴ Décision de la Commission du 7 juillet 2004 concernant les mesures d'aide mises à exécution par la France en faveur d'Alstom, *J.O.*, n° L 150/24, 10 juin 2005.

¹⁵ L'Etat a, quant à lui, souscrit des engagements structurels en termes d'ouverture du marché français du matériel ferroviaire.

Dans cette optique, le contrôle de la Commission est donc tout à fait bénéfique à une utilisation intelligente des finances publiques de même qu'il empêche les restructurations « rustines » qui ne font que reporter le problème à une date ultérieure.

Une intéressante étude montre que la grande majorité des entreprises ayant bénéficié d'une aide à la restructuration approuvée par la Commission ont survécu par la suite (parfois sous un autre nom ou dans un autre groupe cependant)¹⁶.

Il semble aussi que si la restructuration nécessite un accroissement de la recherche et du développement, la Commission doive en tenir compte dans la fixation du montant de l'aide¹⁷.

Cependant, à nouveau, afin d'éviter de pénaliser les concurrents, la Commission limite l'intervention étatique au strict minimum nécessaire pour assurer la viabilité de l'entreprise. Même s'il est montré qu'un soutien public plus franc permet une remise sur pied plus rapide d'une entreprise, celui-ci ne sera pas admis. Ce dernier point a été illustré dans la décision de la Commission du 30 octobre 2002 relative à une aide versée à Schmitz-Gotha¹⁸.

Le contrôle des aides d'Etat, mené au nom du respect de la concurrence, ne permet donc pas des restructurations dues à l'Etat qui placeraient une entreprise dans une position plus avantageuse après l'opération.

b. Le contrôle des aides n'empêche pas l'indemnisation des travailleurs victimes de la restructuration

En droit des aides, les obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou de conventions collectives conclues avec les syndicats en matière d'indemnités de licenciement et/ou de retraites anticipées font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit

¹⁶ LONDON ECONOMICS, Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid, Final Report to the European Commission – Enterprise Directorate-General, June 2004, pp. 26-36, disponible sur http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/impact_rescue_restructuring_state_aid.pdf (consultation au 17 mai 2006).

¹⁷ Trib., 14 mai 2002, *Graphischer Maschinenbau GmbH, devenue KBA-Berlin GmbH c. Commission*, T-126/99, *Rec.*, p. II-2427.

¹⁸ Après avoir conclu qu'il existait effectivement un plan permettant de rétablir la viabilité de l'entreprise, qu'il n'y avait pas de risques de distorsions de concurrence indues et que le bénéficiaire avait contribué de manière importante au plan de restructuration sur ses propres ressources, la Commission a constaté que, au début de la restructuration en octobre 1997, l'entreprise avait racheté un équipementier pour 3.700.000 DEM. Les renseignements communiqués par l'Allemagne montrent que ce rachat a été un investissement utile à l'entreprise, car il a permis de substantielles réductions de coûts qui ont contribué à raccourcir d'un an la durée de la restructuration. Mais cela ne signifie pas forcément que l'investissement était nécessaire à la réalisation de la restructuration : ce n'est en effet que si la réussite de la restructuration est globalement compromise ou indûment retardée en raison de l'absence d'un investissement que ce dernier peut être considéré comme nécessaire à la restructuration, car l'objet de l'aide est limité au rétablissement de la viabilité de l'entreprise dans un délai raisonnable. Tout investissement qui va au-delà de ce qui est nécessaire au rétablissement de la viabilité de l'entreprise dans un délai raisonnable consomme obligatoirement des moyens financiers qui auraient dû être affectés aux coûts de restructuration effectivement nécessaires et auraient donc réduits d'autant le montant de l'aide nécessaire à la restructuration. En l'espèce, ce caractère indispensable n'a pas été établie, de sorte que la Commission en a conclu que des aides à hauteur de 2.200.000 DEM ont été octroyées en dépassement du strict minimum nécessaire pour permettre la restructuration, au sens des lignes directrices. Décision du 30 octobre 2002 relative à l'aide d'Etat accordée par l'Allemagne en faveur de Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH, 2003/194/CE, *J.O.*, n° L 77/41, 24 mars 2003.

financer sur ses ressources propres. Dans ces conditions, toute contribution de l'État à ces coûts est considérée comme une aide, que les paiements soient effectués directement à l'entreprise ou versés au personnel par l'intermédiaire d'un organisme public.

Cependant, la Commission n'a pas d'objection *a priori* à l'égard de ces aides lorsqu'elles sont accordées à des entreprises en difficulté: « *les avantages économiques qu'elles procurent vont, en effet, bien au-delà des intérêts de l'entreprise concernée, étant donné qu'elles facilitent les changements structurels et atténuent les problèmes sociaux qui en découlent* » (pt. 64).

En plus de couvrir le coût des indemnités de licenciement et des retraites anticipées, il est fréquent que des aides servent à financer, dans le contexte d'une restructuration, des actions de formation, de conseil et d'aide pratique à la recherche d'un autre emploi, d'aide à la réinstallation et de formation professionnelle, ainsi que d'assistance aux travailleurs souhaitant se lancer dans de nouvelles activités.

La Commission émet systématiquement un avis favorable sur ce type d'aides lorsqu'elles sont accordées à des entreprises en difficulté. Il importe que celles-ci soient clairement identifiées dans le plan de restructuration car elles n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer l'importance des contreparties en faveur des concurrents.

Chapitre II.

Restructurations et aides régionales

Depuis le début des années 70, la Commission prend le soin de fixer un certain nombre de règles quant à son appréciation des aides d'Etat à finalité régionale. Celles-ci sont présentées dans une première section. A nouveau, dans une seconde section, on cherche à savoir quelle influence ces règles, et leur application pratique, ont sur le phénomène des restructurations en Europe.

Section 1. Présentation des lignes directrices sur les aides à finalité régionale

La version des lignes directrices aujourd'hui en vigueur a été adoptée en 2006 et sont valables pour les années 2007 à 2013. Elle ne diffère pas en son principe de la version antérieure adoptée en 1998¹⁹, version plus lisible à bien des égards et dont on cite ici régulièrement des extraits par préférence aux textes actuellement applicables, plus abscons.

Les textes communautaires (de 1998 ou de 2006) couvrent toutes les aides qui sont réservées à certaines régions particulières et ont pour objectif spécifique le développement de ces régions²⁰. Ils prévoient que pour chaque Etat membre une carte des aides régionales sera dressée (A) et stipulent un certain nombre de conditions précises (B).

A. Le principe de base : l'établissement d'une carte des aides régionales

L'objet des lignes directrices est de mettre en place une méthode visant à déterminer quelles sont les régions²¹ de la Communauté au sein desquelles les entreprises sont éligibles à d'éventuelles aides d'Etat.

En ce qui concerne la délimitation de ces zones, la Commission procède de la manière suivante. Elle définit d'abord un plafond global des aides régionales pour toute la Communauté en termes de couverture de la population. Ce plafond était de 46,7% de la population de l'Union à 15 pour la période 1994-1999, il fut ensuite de 42,7% de la population de l'UE pour la période 2000-2006 mais fut momentanément porté à 52,2 %

¹⁹ Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale, *J.O.*, n° C 74/9, 10 mars 1998, telles que modifiées par la Communication faite au *J.O.* n° C 258/5, 9 septembre 2000. Voy. la note de bas de page n° 2 des lignes directrices (version 1998) pour les références aux textes antérieurs concernant les aides régionales. Il est à noter que l'application de ces lignes directrices (version 1998) avait été étendue à l'Espace économique européen, voy. décision de l'autorité de surveillance AELE du 4 novembre 1998 portant quatorzième modification des règles de procédure et d'application dans le domaine des aides d'Etat, *J.O.*, n° L 111/48, 29 avril 1999.

²⁰ Sont également visées les aides diverses « *prévoyant des majorations en faveur du développement régional* » (version 1998). La Commission entend par cela les programmes d'aides qui embrassent la totalité d'un territoire mais donnant droit à des subventions plus élevées si les entreprises se situent dans certaines régions défavorisées.

²¹ Le terme « région » est pris dans le sens « d'unité territoriale », il ne correspond pas à une quelconque classification des collectivités politiques.

consécutivement à l'élargissement de l'Union à 25 membres le 1^{er} mai 2004. Le plafond actuel, en tenant compte du dernier élargissement à la Roumanie et à la Bulgarie, est de 45,5%. Cependant, la Commission s'est engagée à ce qu'aucun Etat membre ne perde plus de la moitié de sa couverture de population par rapport à la période précédente. Par cet effet statistique, certains pays bénéficient d'une couverture légèrement plus large que celle que l'application stricte des méthodes de calcul leur octroierait, le plafond global véritable étant ainsi de **46,6%**. Si au niveau national on observe de grands changements dans le plafond de population couverte, celui-ci est resté quasi identique à celui de 1994 à l'échelon communautaire.

La Commission, ensuite, établit pour chaque Etat membre, la liste des zones éligibles au titre de l'article 87, §3, a), du traité CE, à savoir celles qui ont un PIB par habitant inférieur au seuil de 75% de la moyenne communautaire. Ces régions, les régions dites « a) », sont donc désignées sans appréciation socio-économique particulière mais par application automatique du critère susmentionné. Par après, elle détermine le plafond de population des régions concernées par l'article 87, §3, c) en déduisant du plafond global mentionné au paragraphe précédant, la population éligible au point a). Sur base d'une clef de répartition décrite dans ses lignes directrices, la Commission répartit ce reliquat entre les Etats membres. Elle en arrive ainsi à fixer pour chaque Etat membre un pourcentage total de population pouvant être concerné par les dérogations a) et c)²².

Pour la désignation des régions dites « c) », chaque pays sélectionne une liste de régions regroupant, dans son ensemble, un nombre de personnes atteignant le quota qui lui a été attribué²³. Contrairement aux régions a), les régions c) ne se désignent pas uniquement sur base du critère du PIB par habitant. L'Etat a la responsabilité, sur base d'indicateurs socio-économiques adéquats et sous contrôle de la Commission, de désigner les unités territoriales bénéficiant de la dérogation c).

Les lignes directrices mènent aussi à la fixation de plafonds maximums d'intervention de l'Etat quant aux dépenses occasionnées par un projet d'investissement ou une charge supportée par l'entreprise. Dans les zones relevant de 87, §3, a), la Commission considère que l'intensité de l'aide ne doit en principe pas dépasser 50 % et dans celles relevant de 87, §3, c),

²² Le pourcentage de population belge pouvant être couvert par la dérogation a) et c) est aujourd'hui établi à 25,9%, dont 12,5 % sont conservés par le Hainaut en raison de l'effet statistique susmentionné [voy. décision de la Commission du 21 février 2007, Aide d'Etat n° N 745/2006 – Belgique, Carte des aides d'Etat à finalité régionale pour 2007-2013, C(2007) 462 final]. Ce pourcentage est à comparer aux 30,9% permis par la Commission en 1998 pour la période précédente [voy. décision de la Commission du 30 décembre 1998 relative au plafond de population pour la carte des aides régionales de la Belgique, pour la période 2000-2006, SG(98) D/12380. A noter que la Belgique ne comptait pas de région a), il s'agissait donc de 30,9% de la population concernée par la dérogation c). Voir également la Communication de la Commission relative aux plafonds nationaux de couverture des aides d'Etat à finalité régionale au titre des dérogations de l'article [87], paragraphe 3, points a) et c) du traité pour la période 2000 à 2006, *J.O.*, n° C 16/5, 21 janvier 1999. A titre de comparaison, le plafond français était fixé à 36,7%, le plafond britannique à 28,7% et le plafond italien à 43,6%. Trois Etats possédaient des plafonds de 100%, toute la population était donc potentiellement couverte par des régimes d'aides : la Grèce, l'Irlande et le Portugal].

²³ La carte des aides à finalités régionales n'a pas encore été publiée pour la période 2007-2013. Pour la période précédente, les aides à finalité régionale belges reposaient sur la carte notifiée à la Commission européenne le 17 décembre 1999 et approuvée le 25 octobre 2000, voy. décision de la Commission du 25 octobre 2000 relative à la carte des aides régionales pour la Belgique (2000-2006), aide d'Etat n° 799/1999, SG (2000) D/107850.

15 %. Ces deux pourcentages sont augmentés respectivement de 20 points et 10 points lorsque l'aide est attribuée à une petite ou moyenne entreprise (ci-après « PME »).

Au final, il est dressé pour chaque pays une carte des aides régionales mettant en relief les zones éligibles et les intensités d'aide qui y sont acceptées.

La Commission effectue donc une nette différence entre les aides visées par l'article 87, §3 a) et celles visées par l'article 87, §3 c). Comme le dit la Cour, « [s]' agissant des aides régionales, l'article [87], paragraphe 3, sous a) et sous c), du traité introduit deux dérogations au libre jeu de la concurrence, fondées sur le souci de solidarité communautaire, objectif fondamental du traité ainsi qu'en atteste son préambule. [...] Le poids de la solidarité communautaire est susceptible de varier selon les hypothèses, jouant plus fortement au détriment de la concurrence dans les situations de crise décrites au paragraphe 3, sous a), que dans les cas prévus au paragraphe 3, sous c) »²⁴. Ces deux dispositions s'utilisent respectivement pour assister des régions défavorisées au regard de la moyenne européenne d'une part, au regard de la moyenne nationale d'autre part²⁵.

B. Les conditions posées en vue de l'octroi d'aides régionales

Outre le fait de s'adresser à des entreprises installées dans des régions reconnues comme assistées, et de respecter les intensités qui y sont attachées, les aides régionales doivent répondre à d'autres conditions. Les aides doivent en principe prendre la forme d'aides à l'investissement (a), les régimes d'aides nationaux se doivent d'être multisectoriels (b), l'entreprise bénéficiaire doit elle-même contribuer à l'investissement et celui-ci doit être garanti dans la région défavorisée pour une période minimale de cinq années (c).

a. Une incitation à investir

Ainsi, les aides régionales prennent normalement la forme d'aide à l'investissement initial²⁶, exceptionnellement elles peuvent être complétées par des aides au fonctionnement²⁷.

²⁴ C.J.C.E., 12 décembre 1996, *AIUFFASS*, T-380/94, *Rec.*, p. II-2169, pt. 54, nous soulignons.

²⁵ La Cour de justice affirme ainsi que « l'emploi des termes 'anormalement et 'grave' dans la dérogation contenue dans le point a) montre que celle-ci ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté », en revanche « la dérogation contenue dans le point c) a une portée plus large en ce qu'elle permet le développement de certaines régions, sans être limitée par les conditions économiques prévues au point a), pourvu que les aides qui y sont destinées 'n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun'. Cette disposition donne à la Commission le pouvoir d'autoriser des aides destinées à promouvoir le développement économique des régions d'un Etat membre qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale » : C.J.C.E., 14 octobre 1987, *Allemagne c. Commission*, aff. 248/84, *Rec.*, p. 4013, pt. 19.

²⁶ Voy. ainsi l'arrêt de la Cour du 19 septembre 2002 (*Espagne c. Commission*, C-113/00, *Rec.*, p. I-7601, pts. 69-76) qui confirme que des aides au fonctionnement (en matière d'horticulture) ne suffisent pas : il faut des aides en faveur de la réalisation de nouveaux investissements ou de la création d'emplois, voire en vue de surmonter des handicaps d'infrastructures qui contribuent de manière durable et effective au développement de la région.

²⁷ A savoir les aides destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise. Ces aides sont admises exceptionnellement dans les régions bénéficiant de la dérogation 87 §3 a) de même que dans les régions ultrapériphériques « à condition qu'elles soient justifiées en fonction de leur contribution au développement régional, de leur nature et que leur niveau soit proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier ». Les

Les aides à l'investissement peuvent prévoir un volet couvrant un certain pourcentage du coût salarial d'emplois liés à réalisation du projet d'investissement²⁸. La Commission « *ne privilégie ainsi ni le facteur capital ni le facteur travail* ».

La définition que la Commission donne de l'investissement dans ses lignes directrices (2006) est la suivante :

« On entend par investissement initial un investissement en immobilisations corporelles et incorporelles se rapportant:

- à la création d'un établissement;*
- à l'extension d'un établissement existant;*
- à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits;*
- à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant ».*

b. Des aides destinées à tous les secteurs

Par ailleurs, les régimes d'aides régionales ne peuvent se concentrer sur un seul secteur mais doivent être ouverts à toute activité économique présente dans la région. Un régime d'aide régional doit, en effet, « *rester neutre à l'égard de l'allocation des ressources productives entre les différents secteurs et activités économiques* ».

A fortiori, les aides *ad hoc* sont donc à éviter, surtout lorsque le secteur aidé est déjà en surcapacité. Face à une telle aide, « *la Commission est tenue d'évaluer les effets sectoriels de l'aide régionale projetée, même pour ce qui concerne les régions susceptibles de relever du paragraphe 3, sous a), afin d'éviter que, par le biais d'une mesure d'aide, un problème sectoriel soit créé sur le plan de la Communauté qui serait plus grave que le problème régional initial* »²⁹.

c. Une contribution du bénéficiaire, un investissement pour cinq années

Afin de garantir que les investissements productifs aidés soient viables et sains, l'apport du bénéficiaire destiné à leur financement doit atteindre au minimum 25%.

régions ultrapériphériques sont les départements français d'outre-mer (DOM), les Açores et Madère et les îles Canaries (voir déclaration 26 relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté, annexée au traité sur l'Union européenne).

²⁸ La Commission considère qu'un emploi est lié à la réalisation d'un investissement « *dès lors qu'il concerne l'activité à laquelle se rapporte l'investissement et que sa création se réalise au cours des trois premières années qui suivent la réalisation intégrale de l'investissement* ». En différence, les aides à la création d'emploi visées par le règlement n° 2204/2002 (voir *infra*) visent les créations d'emplois en dehors de tout projet d'investissement.

²⁹ C.J.C.E., 12 décembre 1996, *AIUFFASS*, T-380/94, *Rec.*, p. II-2169, pt. 54. Ces aides doivent donc être notifiées à la Commission et seront évaluées sur base des principes posés dans les présentes lignes directrices mais également selon l'encadrement multisectoriel des aides d'Etat à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissements. Il faut donc souligner que même s'il s'agit d'une aide à l'investissement et non une aide au fonctionnement, un soutien régional peut être interdit si le secteur souffre de surcapacité. Voy. C.J.C.E., 14 janvier 1997, *Espagne c. Commission*, « *fonderie dans la province de Teruel* », C-169/95, *Rec.*, p. I-135, pts. 21 et 22.

Par ailleurs, pour que l'investissement apporte une contribution réelle et durable au développement régional, l'aide doit être subordonnée au maintien de l'investissement et des emplois créés pendant une période minimale de cinq années dans la région défavorisée. Cette condition semble essentielle pour limiter le « papillonnage » d'entreprises mobiles. Elle constitue aussi un gage d'utilité dans l'emploi des ressources publiques.

Section 2. L'influence sur le phénomène des restructurations en Europe

Quel type de restructuration une aide régionale pourrait-elle provoquer ? La réponse semble évidente, il s'agirait d'une restructuration opportuniste liée à un phénomène de délocalisation. De fait, il est indéniable que les aides régionales, et c'est là leur objet, ont une influence sur la localisation, et parfois donc la délocalisation, des entreprises. Cependant, les règles posées par la Commission ont précisément pour objet de faire en sorte que cette influence soit utile (A) et proportionnée (B).

A. Une influence en faveur de l'intérêt commun

Face à la réalité de l'influence des aides régionales sur la localisation de certains investissements, tant la licence que l'interdiction totale ne sont des options crédibles. La licence mène à une compétition coûteuse et stérile entre autorités publiques, sur le mode du plus offrant. L'interdiction totale revient à exiger des Etats qu'ils se privent d'un outil essentiel de leur politique économique, ce qu'ils ne sont pas prêts à concéder.

En déterminant les régions susceptibles d'être aidées et par le jeu des plafonds d'intensités, les lignes directrices sur les aides à finalité régionale élaborées par la Commission permettent de tracer une voie médiane acceptable. D'une part, tous les Etats membres, même les plus aisés, sont admis à octroyer des aides régionales. D'autre part, dans les régions les plus défavorisées, des intensités d'aides très élevées attirent plus qu'ailleurs de nouveaux investissements.

Agissant de la sorte, la Commission parvient à mettre le contrôle des aides au service de sa politique de cohésion économique et sociale, qui rappelons-le, vise « à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions » (art. 159 CE). Cette politique étant une politique essentielle de la Communauté européenne qu'elle poursuit notamment par l'octroi d'aides européennes.

Il y a là une sorte d'opportunisme partagé, qui se concrétise, on l'espère, en faveur de l'intérêt commun. Opportunisme pour les entreprises qui investissent d'abord, car elles se dirigent vers des régions à salaires généralement plus bas et sont aidées dans leur investissement. Opportunisme pour les autorités nationales ensuite, qui attirent sur un territoire précis de nouvelles activités, opportunisme pour la Communauté européenne enfin, qui inscrit cette opération à l'actif de sa politique de cohésion.

B. Une influence proportionnée

L'influence du droit des aides sur les délocalisations est cependant limitée. Le droit des aides régionales vise moins à avantager les régions défavorisées qu'à leur permettre de combler leur

handicap concurrentiel. Si un équilibre est atteint, les aides régionales sont suffisantes pour compenser les faiblesses régionales dans les zones défavorisées sans inciter à une délocalisation purement opportuniste.

Le respect du principe de proportionnalité est une exigence essentielle en matière d'aides. Il explique par exemple que les aides au fonctionnement soient bannies par principe. Une aide de ce type n'étant pas liée à la réalisation précise d'un objectif, on ne peut assurer que l'aide soit à coup sûr apte à l'atteindre : la somme pourrait être dépensée à autre chose qu'en vue du projet annoncé.

La Commission trouve satisfaction lorsque l'aide marque la construction d'un nouvel établissement ou le démarrage d'une nouvelle activité³⁰. Elle ajoute que les aides régionales « *ne peuvent se concevoir dans la Communauté que si elles sont utilisées avec parcimonie et si elles restent concentrées sur les régions les plus désavantagées. Si les aides se généralisaient et devenaient la règle, elles perdraient tout caractère incitatif et leurs effets économiques s'annuleraient. En même temps, elles fausseraient le jeu du marché et porteraient atteinte à l'efficacité de l'économie communautaire dans son ensemble* ».

Sera-t-il plus intéressant pour une entreprise de s'installer dans une région défavorisée avec le bénéfice d'une aide ou dans une région prospère sans aide ? Tout dépendra du cas d'espèce. On suppose que les deux cas de figure peuvent se présenter. On se souvient par exemple de la société DHL qui n'avait pas pu procéder à une extension importante de ses activités au sein de l'aéroport de Bruxelles, pour cause de nuisances sonores jugées inacceptables. Cette société a alors trouvé utilement refuge à Leipzig, avec en prime une aide à l'investissement du gouvernement allemand en couvrant 30%³¹.

Si certaines délocalisations purement opportunistes sont parfois observées, on remarque que dans la majorité des cas, les aides régionales ne sont pas un facteur décisif dans une décision de délocalisation. De surcroît, selon l'étude récente de MM. SLEUWAEGEN et PENNINGS, "*for those cases where aid turned out to be decisive, relocations basically concerned firms in adjacent regions, where factor conditions appeared to be similar*"³². Ils précisent : "*these relocations are typically of a smaller scale*"³³.

En résumé, il est donc normal, et cette conclusion est plutôt heureuse pour les finances publiques, que les aides régionales incitent à la localisation d'investissements nouveaux dans des régions défavorisées. Telles qu'elles sont actuellement formulées, les normes européennes n'ont cependant qu'un effet limité sur les décisions de délocalisation, impliquant une restructuration.

³⁰ Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que la Commission acceptera des aides au fonctionnement dans les régions a). Dans ces cas, le simple maintien de certaines activités dans la région concernée semble apte à garantir un minimum de développement régional.

³¹ Voy. la décision positive de la Commission du 20 avril 2004, C(2004)1347fin.

³² SLEUWAEGEN, L. and PENNINGS, E., "International relocation of production : where do firms go ?", *Scottish Journal of Political Economy*, 2006, pp. 444.

³³ *Ibidem*, p. 443.

Chapitre 3. Bilan et propositions

Intuitivement, nous avons choisi d'étudier les influences existant entre le phénomène des restructurations en Europe et, respectivement, le droit des aides à la restructuration et le droit des aides régionales.

Il semble que d'une manière générale, les normes européennes en ces matières ne provoquent ni une augmentation du nombre de restructurations, ni une accélération du cycle des restructurations. L'influence des normes européennes semble globalement positive en terme d'intérêt général. Nous pouvons détailler cette influence (A) et esquisser quelques pistes prospectives (B).

A. Bilan

Concernant les aides à la restructuration, nous avons pu voir que celles-ci concernent principalement les restructurations de rationalisation, accessoirement les restructurations par fusion/acquisition et nullement les restructurations opportunistes.

L'action de la Commission fait en sorte que les restructurations de rationalisation soient crédibles. En conditionnant l'aide à un plan de restructuration bien élaboré, en ne permettant pas plus d'une intervention publique par décennie, la Commission pousse à un retour à la rentabilité sur le long terme.

Contrôle de concurrence oblige, l'application des lignes directrices européennes mène régulièrement à certaines restructurations par fusion/acquisition. En effet, l'entreprise aidée devra céder à d'autres certaines de ses activités. Ce dernier point montre cependant que les restructurations opportunistes sont évitées.

Concernant les aides régionales, nous avons pu voir que le présupposé selon lequel elles favoriseraient les restructurations opportunistes ne semble pas se vérifier. En effet, si celles-ci entendent influencer la localisation de nouveaux investissements, l'application d'une stricte proportionnalité de la mesure d'aide aux handicaps régionaux empêche cependant qu'il soit de l'intérêt de l'entreprise de délocaliser.

En terme d'intérêt général, il semble particulièrement positif de faire en sorte que des entreprises qui se préparent à effectuer investissement « mobile », *i.e.* pouvant s'effectuer *a priori* dans un grand nombre de pays, puissent être incitées à localiser celui-ci au sein de l'Union, et non ailleurs.

Par contre, au vu de ce que la définition communautaire d'un investissement inclut aussi « *la diversification de la production d'un établissement* » ou « *un changement fondamental de l'ensemble du processus de production* », il se peut que les aides régionales favorisent les restructurations de rationalisation.

B. Propositions

[En rédaction]

a. Remettre en cause la nécessité d'un contrôle des aides à la restructuration ?

Ne semble ni possible, ni souhaitable

b. Remettre en cause la sévérité croissante des aides à la restructuration ?

Plus probable. Il n'est pas démontré que les aides à la restructuration actuellement acceptées préjudicient les concurrents dans la Communauté³⁴. L'intention de la Commission est d'être toujours plus sévère envers les aides à la restructuration.

c. Mettre l'accent sur la reconversion ?

Pour quoi ne pas faire de la reconversion une composante du plan de restructuration à valider par la Commission ? En effet, si le soutien public est accordé à certaines entreprises, la société est en droit d'exiger que le remplacement planifié des personnes licenciées soit le prolongement naturel d'une opération de restructuration.

Il y a ici un lien à faire ici entre une politique de concurrence et une politique sociale, ce qui implique une coordination entre la DG concurrence et la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances. Lien inédit mais qui permettrait de réfuter des critiques souvent adressées à la Commission.

Cependant, si dans plusieurs Etats membres, une politique de reclassement existe, par la mise sur pied de « cellules de reconversion » ou de « cellules de mise à l'emploi »³⁵, il est difficile de contraindre les entreprises au financement de ces cellules. Tant a priori qu'à posteriori.

d. Concernant les délocalisations hors Union

Imposer aux entreprises souhaitant délocaliser en dehors de l'Union un dialogue avec la Commission visant à étudier s'il n'existe pas une possibilité de délocalisation dans l'Union. En effet, beaucoup de dirigeants d'entreprises ignorent la possibilité d'aides dans les régions défavorisées.

³⁴ LONDON ECONOMICS, Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid, Final Report to the European Commission – Enterprise Directorate-General, June 2004, disponible sur http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/impact_rescue_restructuring_state_aid.pdf (consultation au 17 mai 2006), p. 106 : “Again the results are quite varied. However, they suggest that, perhaps, in a number of cases the recovery of a State aid-receiving company appears to occur at the expense of EU competitors. We deliberately mention “appears to occur” because much more detailed case studies would be required to disentangle the specific effects of the recovery of the State aid-receiving companies on their competitors from factors idiosyncratic to the competitors such as aging or inferior product range, insufficient R&D in new processes and products, etc.”

³⁵ Pour un examen des législations et pratiques belges en ce domaine, voy. BINGEN, A., HÉGALÉ, M. et LAYON, É, « L'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1943-1944, 2006, 88 p.

C. Acteurs et espaces de négociation ?

a. Acteurs principaux : les Etats et la Commission

La Commission est au centre du contrôle et l'Etat reste, en vertu des textes communautaires, l'interlocuteur privilégié.

b. Espaces de négociations

Dans la matière des aides à la restructuration, il existe un véritable marchandage politique dans l'appréciation des contreparties à fournir au concurrent.

Notes personnelles

SAMUEL-LAJEUNESSE

complexité de l'analyse sur la viabilité et la solidité du plan de restructuration

Rôle d'accompagnement de l'APE

Fonctionnement, étapes, délais de la restructuration

« Nous avons toujours pris le parti de la recherche d'un dialogue informel avec la Commission pour réaliser un travail plus constructif et assurer une plus grande sécurité juridique, tout en renforçant la transparence vis-à-vis des autorités bruxelloises. Ce dialogue n'est pas toujours payé en retour et est souvent compliqué par les débats internes entre les différents services de la Commission (DG Comp, DG Tren, Service juridique, etc.) ».

--

On a pu consulter une étude économique montrant que les aides d'Etat, de manière générale, ont assez peu d'influence sur la localisation d'entreprises. Le seul effet notable noté est celui lié aux aides à la formation des travailleurs ou à la recherche et au développement, mais, toujours selon la même étude, cet effet serait plus dû aux aides communautaires qu'aux aides nationales³⁶.

³⁶ Voy. MIDELFART-KNARVIK, K. H. and OVERMAN, H. G., "Delocation and European integration. Is structural spending justified ?", *Economic Policy*, n° 35, p. 340 : "The results shows that there is no strong link between changing endowments and changing industrial structure". Cependant, "countries that have seen a relative increase in their endowments of high skilled workers have been relatively successful at attracting R&D-intensive activities".

Bibliographie

Aides à la restructuration

IDOT, L., « Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire », *RTD eur.*, 1998, pp. 295-315.

HOUTMAN, A., « Entreprises en difficulté et règles communautaires en matière d'aides d'Etat », *Revue internationale de droit économique*, 1995, pp. 331-342.

AGNIAU-CANEL, D., CARTIER-BRESSON, A. et VERDURE E., « Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire », *Les notes bleues de Bercy*, 2005, n° 284, pp. 11-28.

ZAPF, H. et FAULCON, H., « La mise en conformité du régime d'exonération fiscale applicable aux entreprises en difficulté », *Les petites affiches*, 2005, n° 163, pp. 3-6.

LONDON ECONOMICS, Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid, Final Report to the European Commission – Enterprise Directorate-General, June 2004, 107 p., disponible sur http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/impact_rescue_restructuring_state_aid.pdf (consultation au 17 mai 2006).

Aides et délocalisation

MIDELFART-KNARVIK, K. H. and OVERMAN, H. G., “Delocation and European integration. Is structural spending justified ?”, *Economic Policy*, n° 35, pp. 322-359.

SLEUWAEGEN, L. and PENNING, E., “International relocation of production : where do firms go ?”, *Scottish Journal of Political Economy*, 2006, pp. 430-446.

SAMANIEGO BORDIU, G., « Reflexiones sobre las medidas fiscales que pueden ser consideradas como ayudas de Estado encubiertas y las ayudas que fomentan el traslado de empresas en la Unión Europea », *Noticias de la Unión Europea*, 2004, Agosto/Septiembre, pp. 9-23.