



2024/3031

11.12.2024

DÉCISION (UE) 2024/3031 DE LA COMMISSION

du 11 juin 2024

concernant l'aide d'État à finalité régionale SA.63470 (2022/C) (ex 2021/N) que la Hongrie envisage de mettre à exécution en faveur de GKN Automotive Hungary Kft. (anciennement Rubin NewCo 2021 Kft.)

[notifiée sous le numéro C(2024) 3925]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées⁽¹⁾, et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 11 juin 2021, la Hongrie a prénotifié à la Commission son intention d'accorder une aide à l'investissement à finalité régionale (ci-après la «mesure») à Rubin NewCo 2021 Kft. (ci-après «Rubin») ⁽²⁾ pour la construction d'un nouvel établissement de production de composants automobiles à Miskolc, en Hongrie (ci-après le «projet d'investissement»).
- (2) Le 30 juin 2021, une réunion virtuelle s'est tenue entre les services de la Commission, les autorités hongroises et les représentants de GKN Automotive Limited (ci-après «GKN Automotive», considérant 15).
- (3) Le 23 juillet 2021, la Commission a demandé des informations supplémentaires, que la Hongrie a fournies le 27 août 2021.
- (4) Le 21 septembre 2021, une deuxième réunion virtuelle s'est tenue entre les services de la Commission, les autorités hongroises et des représentants de GKN Automotive.
- (5) Le 30 septembre 2021, la Commission a demandé des informations supplémentaires, que la Hongrie a fournies le 2 décembre 2021, en même temps que la notification formelle de la mesure.
- (6) Le 1^{er} février 2022, la Commission a demandé de nouvelles informations, que la Hongrie a fournies les 29 mars, 11 avril et 4 mai 2022. La Commission a demandé des informations complémentaires le 13 mai et le 15 juillet 2022, que la Hongrie a fournies respectivement le 17 mai et le 23 août 2022.
- (7) Par lettre du 23 août 2022, la Hongrie a accepté, à titre exceptionnel, de renoncer aux droits découlant de l'article 342 du TFUE, en liaison avec l'article 3 du règlement n° 1/1958 ⁽³⁾, et de permettre l'adoption et la notification de la présente décision en langue anglaise.
- (8) Par lettre datée du 27 octobre 2022, la Commission a informé les autorités hongroises de sa décision d'ouvrir à l'égard de la mesure la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (ci-après la «décision d'ouverture»). Le 14 février 2023, la Hongrie a transmis à la Commission ses observations sur la décision d'ouverture.

⁽¹⁾ JO C 336 du 22.9.2023, p. 11.

⁽²⁾ Plus tard, Rubin changera de nom pour devenir GKN Automotive Hungary Kft.

⁽³⁾ Règlement n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté Économique Européenne (JO 17 du 6.10.1958, p. 385/58).

- (9) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 22 septembre 2023 ⁽⁴⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois.
- (10) Les 3 et 16 octobre 2023, la Commission a reçu des observations de, respectivement, Melrose Industries PLC (ci-après «Melrose») et GKN Automotive. Le 24 novembre 2023, la Commission a transmis ces observations à la Hongrie, qui y a répondu par lettre du 21 décembre 2023.
- (11) Le 8 mars 2024, la Hongrie a présenté un tableau récapitulatif des doutes soulevés dans la décision d'ouverture et des éléments de preuve correspondants qu'elle estimait avoir fournis pour dissiper ces doutes.
- (12) Le 16 avril 2024, une réunion s'est tenue entre les services de la Commission, les autorités hongroises et GKN Automotive. Le même jour et en vue de la réunion avec les services de la Commission, la Hongrie a complété ses observations du 14 février 2023 par de nouveaux documents. Le 17 avril 2024, la Hongrie a présenté à nouveau ces documents, auxquels elle a joint des documents supplémentaires ainsi qu'une note résumant la discussion qui s'était tenue avec les services de la Commission le 16 avril 2024 et dans laquelle elle formulait de nouvelles observations sur les questions examinées et sur les nouveaux éléments de preuve présentés.
- (13) Le 25 avril 2024, toujours dans le prolongement de la réunion du 16 avril 2024, la Hongrie a présenté une autre note contenant des observations supplémentaires sur certains doutes de la Commission.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Objectif de la mesure

- (14) Par cette mesure, les autorités hongroises souhaitent promouvoir le développement régional en octroyant une aide à l'investissement à finalité régionale en vue de la construction d'un nouvel établissement de production de composants automobiles (arbres latéraux, arbres de transmission et sous-composants tels que des joints de cardan). Le projet d'investissement est situé dans la zone industrielle de Felsőzsolca à Miskolc, dans le comitat de Borsod-Abaúj-Zemplén (code HU311, NUTS 3), dans la région de Hongrie septentrionale (code HU31, NUTS 2), une région admissible au bénéfice d'aides à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, sur la base de la carte hongroise des aides à finalité régionale pour la période allant du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2021 (ci-après la «carte des aides à finalité régionale 2014») ⁽⁵⁾ et sur la base de la carte hongroise des aides à finalité régionale pour la période allant du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2027 (ci-après la «carte des aides à finalité régionale 2022») ⁽⁶⁾.

2.2. Bénéficiaire

- (15) Le bénéficiaire de l'aide est Rubin, une entité juridique qui, au moment de sa création (janvier 2021), était entièrement détenue par Eachairn Aerospace Holdings Limited, membre du groupe Melrose basé au Royaume-Uni ⁽⁷⁾. Le 31 août 2022, 100 % de la propriété de Rubin a été transférée, au sein du groupe Melrose, à GKN Industries Limited ⁽⁸⁾. GKN Industries Limited contrôle GKN Automotive, l'entité qui détient des investissements dans des entités de GKN Automotive, exerce certaines fonctions du siège social et emploie une partie de l'équipe de direction et de direction exécutive de GKN Automotive ⁽⁹⁾. Le 20 avril 2023, Melrose a scindé l'activité de GKN Automotive ⁽¹⁰⁾, à savoir GKN Industries Limited, GKN Automotive et Rubin, pour former un nouveau groupe de sociétés indépendant, dont la société mère ultime est Dowlais Group plc., un groupe établi au Royaume-Uni. Le bénéficiaire de l'aide ne remplit pas les critères pour être considéré comme une petite ou moyenne entreprise ⁽¹¹⁾ et doit donc être considéré comme une grande entreprise.

⁽⁴⁾ Voir note de bas de page n° 1.

⁽⁵⁾ Décision de la Commission du 11 mars 2014 concernant l'aide d'État SA.37718 (2013/N) (JO C 172 du 6.6.2014, p. 1), telle que modifiée par la décision de la Commission du 11 octobre 2016 concernant l'aide d'État SA.46346 (2016/N) (JO C 4 du 6.1.2017, p. 1) et prorogée (jusqu'au 31 décembre 2021) par la décision de la Commission du 7 octobre 2020 concernant l'aide d'État SA.58164 (2020/N) (JO C 430 du 11.12.2020, p. 1).

⁽⁶⁾ Décision de la Commission du 16 septembre 2021 concernant l'aide d'État SA.63934 (2021/N) (JO C 410 du 8.10.2021, p. 2), telle que modifiée par la décision de la Commission du 12 mai 2023 concernant l'aide d'État SA.107119 (2023/N) (JO C 195 du 2.6.2023, p. 8).

⁽⁷⁾ Eachairn Aerospace Holdings Limited est détenue indirectement à 100 % par la société holding du groupe Melrose, Melrose Industries PLC.

⁽⁸⁾ GKN Industries Limited, comme Eachairn Aerospace Holdings Limited, était, depuis le premier semestre de 2018, détenue indirectement à 100 % par Melrose Industries PLC.

⁽⁹⁾ Informations fondées sur le dernier rapport annuel disponible de GKN Industries Limited et de GKN Automotive Limited (rapport annuel 2022), publié dans le registre du commerce et des sociétés (*Companies House*) du Royaume-Uni.

⁽¹⁰⁾ Avec les activités de métallurgie des poudres et d'hydrogène, comme indiqué sur le site web de GKN Automotive: «Dowlais Group plc (ci-après "Dowlais" ou la "société"): achèvement de la scission et admission d'actions dans Dowlais» (<https://www.gknautomotive.com/en/media-centre/news-releases/2023/dowlais-group-plc-dowlais-or-the-company-completion-of-demerger-and-admission-of-shares-in-dowlais/>).

⁽¹¹⁾ Au sens de la recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36).

- (16) Les autorités hongroises ont confirmé que ni Rubin ni le groupe Melrose ne sont des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers ⁽¹²⁾. Les autorités hongroises n'ont pas informé la Commission d'éventuels changements de situation qui auraient été induits par le changement de propriétaire de Rubin.

2.3. Le projet d'investissement

2.3.1. Description générale

- (17) Selon les autorités hongroises, le projet d'investissement s'inscrit dans le cadre du plan de restructuration à long terme que GKN Automotive a défini en 2019 (ci-après la «stratégie»). Cette stratégie vise à préserver la compétitivité de GKN Automotive dans un environnement de marché de plus en plus concurrentiel en consolidant sa présence anecdotique et dispersée dans la production européenne et en déplaçant sa capacité de production vers des sites plus rentables. Les opérations de fabrication de GKN Automotive en Europe sont réparties sur plus de dix sites, la majorité de ces sites se trouvant en Europe de l'Ouest, là où les coûts de production sont élevés. En outre, ces sites sont fortement fragmentés et se fournissent mutuellement des produits intermédiaires, ce qui les rend peu performants du fait de l'augmentation des coûts de transport et de détention des stocks.
- (18) La stratégie est structurée en plusieurs phases (les «première à sixième vagues»). Les première et troisième vagues — qui prévoient le [transfert d'activités] (*) de certains sites — sont les seules actuellement mises en œuvre. Comme expliqué aux considérants 40 à 42 de la décision d'ouverture, la deuxième vague prévoyait la construction d'une nouvelle installation de production pour des produits différents de ceux couverts par le projet d'investissement et sa mise en œuvre a été suspendue, tandis que les quatrième, cinquième et sixième vagues n'ont pas été plus loin que la phase conceptuelle de la stratégie, aucune mesure supplémentaire n'ayant été prise en vue de leur mise en œuvre.
- (19) La première vague, qui visait à adapter la capacité de GKN Automotive à la demande attendue, a consisté à fermer certains sites et à transférer leurs opérations de fabrication vers des sites européens existants disposant de capacités inutilisées.
- (20) La troisième vague initialement prévue dans la stratégie (novembre 2019) prévoyait le [transfert d'activités] de deux sites européens et le transfert de leur capacité vers deux sites intégrés devant être créés dans deux pays offrant de plus belles perspectives de rentabilité. Ces nouveaux sites de production devaient également couvrir la capacité de production d'autres sites de production existants dont le [transfert] était prévu lors des vagues suivantes. Cette vague a été modifiée en juillet 2020 (la «nouvelle troisième vague»). Dans le cadre de cette nouvelle troisième vague, la production concernée devait désormais être intégrée dans un seul site intégré.
- (21) Les autorités hongroises ont expliqué que la décision de mettre en œuvre une vague donnée dans le cadre de la stratégie (par exemple, une décision sur le [transfert] et/ou les transferts de capacités de production et sur la création de nouveaux sites, le cas échéant) ne devrait être considérée comme adoptée que lorsqu'un projet a fait l'objet d'une analyse de faisabilité plus détaillée (ascendante) et qu'un dossier a été préparé en vue de l'approbation du décaissement des fonds nécessaires.
- (22) Le projet d'investissement, qui met en œuvre la nouvelle troisième vague, porte sur la construction d'une installation de production de composants automobiles qui intégrera la capacité de deux installations de production existantes de GKN Automotive en Europe dans une nouvelle usine intégrée en Hongrie, sans toutefois augmenter cette capacité. La Hongrie a expliqué qu'il n'était pas prévu que le projet d'investissement permette d'autres transferts dans le cadre des deuxième, quatrième, cinquième et sixième vagues de la stratégie (décision d'ouverture, considérants 41 et 42).
- (23) Dans le cadre du projet d'investissement, la capacité de production des arbres latéraux et des arbres de transmission sera de respectivement environ [5,5-7,5] millions d'unités et [0,5-2,5] millions d'unités. Des joints de cardan et autres composants seront également produits (capacité de [17,5-21] millions d'unités) pour être assemblés sur place aux arbres latéraux et aux arbres de transmission ou envoyés vers d'autres sites d'assemblage de GKN Automotive.

⁽¹²⁾ JO C 249 du 31.7.2014, p. 1.

(*) Confidential information.

- (24) Le projet d'investissement devrait créer environ 1 500 nouveaux emplois directs en Hongrie.
- (25) Selon les autorités hongroises, le bénéficiaire a présenté ses demandes d'aide le 8 avril 2021 (pour la subvention en espèces) et le 31 mars 2021 (pour l'avantage fiscal). Ces demandes ont été approuvées (sous conditions) respectivement le 22 décembre 2021 pour la subvention en espèces (considérant 29) et le 12 décembre 2021 pour l'avantage fiscal (considérant 31). Les travaux liés au projet d'investissement ont alors débuté, au sens du point 20, v), des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 ⁽¹³⁾ (ci-après les «lignes directrices de 2014») ⁽¹⁴⁾ et du point 19, sous 29), des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale applicables à partir du 1^{er} janvier 2022 ⁽¹⁵⁾ (ci-après les «lignes directrices de 2022»), le 28 avril 2022. La production a finalement démarré au sein de l'installation au dernier trimestre de 2023, l'objectif de pleine capacité de production devant être atteint en 2026.

2.3.2. Coûts d'investissement admissibles

- (26) Les coûts d'investissement admissibles s'élèvent à 51 919 550 000 HUF (142 740 000 EUR ⁽¹⁶⁾) en valeur nominale et à 50 112 010 000 HUF (137 770 000 EUR) en valeur actualisée ⁽¹⁷⁾.
- (27) La Hongrie a confirmé que les actifs à acquérir dans le cadre du projet d'investissement étaient nouveaux. Elle a également confirmé que les coûts des actifs incorporels inclus dans les coûts d'investissement admissibles remplissaient les conditions énoncées aux points 100 à 102 des lignes directrices de 2014, qui se retrouvent intégralement dans l'article 18, paragraphe 5, du décret gouvernemental n° 210/2014 (VIII.27.) relatif au régime spécifique d'incitation à l'investissement (considérant 29), lequel prévoit que, pour être admissibles au calcul des coûts d'investissement, les actifs incorporels: a) doivent être exploités exclusivement par l'investisseur dans l'établissement bénéficiaire de l'aide; b) doivent être amortis; c) doivent être acquis aux conditions du marché auprès d'un tiers non lié à l'acheteur; d) doivent être inclus dans les actifs de l'entreprise bénéficiaire de l'aide et rester associés au projet pour lequel l'aide est accordée pendant au moins cinq ans (trois ans pour les PME); en outre, e) dans le cas des grandes entreprises, les coûts des actifs incorporels ne peuvent être admis qu'à concurrence de 50 % des coûts totaux admissibles du projet. Des dispositions similaires sont également incluses dans l'accord d'incitation sous forme de subventions en espèces.

2.4. Forme de l'aide, autorité chargée de l'octroi et base juridique nationale

- (28) La mesure comprend deux instruments d'aide différents: une subvention en espèces et un avantage fiscal, tous deux financés par le budget général de l'État.

2.4.1. La subvention en espèces

- (29) La subvention en espèces est accordée sur la base du décret gouvernemental n° 210/2014 (VIII.27.) relatif au régime réservé à la promotion des investissements, un régime d'aides à finalité régionale ⁽¹⁸⁾ mis en œuvre en vertu du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission (ci-après le «RGEC») ⁽¹⁹⁾, qui autorise les aides aux investissements initiaux dans divers secteurs économiques. La subvention en espèces constitue un cas d'application de ce régime d'aides soumis à l'obligation de notification individuelle, puisqu'elle dépasse le seuil de notification fixé à l'article 4, paragraphe 1, point a), du RGEC (considérant 110). L'accord d'incitation sous forme de subventions en espèces (ci-après l'«accord d'incitation») a été signé le 22 décembre 2021 entre Rubin et le ministère des affaires étrangères et du commerce (qui octroie l'aide) et est subordonné à l'approbation de l'aide par la Commission.

⁽¹³⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (JO C 209 du 23.7.2013, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Les lignes directrices de 2014 ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2021.

⁽¹⁵⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (JO C 153 du 29.4.2021, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Les conversions de HUF en EUR sont données à titre indicatif et arrondies, sur la base d'un taux de change de 1 EUR = 363,73 HUF (taux de change officiel de la Banque nationale de Hongrie au 31 mars 2021, dernier jour du mois précédant les demandes d'aide).

⁽¹⁷⁾ Taux d'actualisation de 1,80 %, à la date d'actualisation d'avril 2021, conformément à la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JO C 14 du 19.1.2008, p. 6).

⁽¹⁸⁾ SA.61023 (2021/X), tel que modifié par l'aide d'État SA.63819 (2021/X).

⁽¹⁹⁾ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

2.4.2. *L'avantage fiscal*

- (30) L'avantage fiscal est accordé par le ministère des finances (qui octroie l'aide) sur la base de la loi LXXXI de 1996 relative à l'impôt sur les sociétés et les dividendes ⁽²⁰⁾ et du décret gouvernemental n° 165/2014 relatif aux avantages fiscaux en faveur du développement (VII.17.) ⁽²¹⁾, un régime d'aides ⁽²²⁾ mis en œuvre au titre du RGEC, qui autorise l'octroi d'aides sous la forme d'avantages fiscaux pour certains investissements. L'avantage fiscal constitue un cas d'application de ce régime d'aides soumis à l'obligation de notification individuelle, étant donné que le montant total de l'aide (subvention en espèces et avantage fiscal) dépasse le seuil de notification fixé à l'article 4, paragraphe 1, point a), du RGEC (considérant 110). Le montant annuel de l'avantage fiscal à faire valoir ne peut dépasser 80 % de l'impôt annuel sur les sociétés dû par le bénéficiaire. L'avantage fiscal disponible peut être utilisé au cours de treize exercices consécutifs au maximum, mais sans dépasser le seizième exercice (fiscal) suivant celui au cours duquel la demande est présentée.
- (31) La Hongrie considère qu'elle a accordé l'avantage fiscal le 12 décembre 2021, date à laquelle le gouvernement a adopté une décision ⁽²³⁾ dans laquelle il «autorise l'entreprise à bénéficier de l'avantage fiscal en faveur du développement pour son investissement [...]». Cette décision renvoie à un acte ultérieur fixant des conditions spécifiques pour l'octroi de l'avantage: «l'avantage fiscal en faveur du développement est accordé dans les conditions fixées dans la décision du gouvernement qui sera publiée sur la base de la décision de la Commission européenne.»

2.5. **Montant de l'aide, intensité de l'aide et cumul avec d'autres aides à l'investissement**

- (32) Le montant total de l'aide notifiée s'élève à 15 917 400 000 HUF (43 760 000 EUR) en valeur actualisée. La subvention en espèces a une valeur nominale totale de 16 280 560 000 HUF (44 760 000 d'EUR) et une valeur actualisée de 15 644 300 000 HUF (43 010 000 d'EUR). Le montant prévu de l'avantage fiscal est de 273 100 000 HUF (750 000 EUR) en valeur actualisée.
- (33) Les autorités hongroises ont calculé le montant maximal de l'aide et l'intensité d'aide maximale pour le projet d'investissement en appliquant le mécanisme de réduction ⁽²⁴⁾ à la valeur actualisée totale des coûts d'investissement admissibles et en prenant en considération le plafond des aides à finalité régionale de 50 % fixé dans la carte des aides à finalité régionale 2014, qu'elles considéraient comme la seule carte des aides à finalité régionale applicable aux deux composantes de l'aide (considérant 91) ⁽²⁵⁾. Sur la base de ce calcul, le montant maximal de l'aide ne pouvait pas dépasser 15 976 000 000 HUF (43 900 000 EUR) en valeur actualisée, c'est-à-dire que l'intensité d'aide maximale autorisée pour le projet d'investissement a été fixée à 31,88 %. Le montant de l'aide notifiée indiqué au considérant 32 est inférieur à ce plafond et correspond à une intensité d'aide de 31,76 %.
- (34) À la lumière des dispositions de l'accord d'incitation, ni le montant maximal de l'aide (considérant 33), ni l'intensité d'aide maximale (considérant 33) ne seraient dépassés si, par exemple, le montant des dépenses admissibles s'écartait du montant estimé. En effet, conformément à l'accord d'incitation, i) même si les coûts d'investissement réels de l'investissement augmentent par rapport aux coûts admissibles fixés dans l'accord d'incitation, le bénéficiaire n'aura droit qu'au montant maximal de l'aide accordée sous la forme d'une subvention en espèces fixé dans le contrat; ii) c'est la Commission qui détermine, par sa décision, l'intensité de l'aide d'État totale qui peut être accordée à l'investissement (y compris l'avantage fiscal); et iii) aucune modification altérant le contenu essentiel de la décision de la Commission n'est possible en vertu de l'accord d'incitation sans notification préalable à la Commission.
- (35) Les autorités hongroises ont confirmé que la mesure ne pouvait pas être cumulée avec d'autres aides d'État ou aides de minimis couvrant les mêmes coûts admissibles.

⁽²⁰⁾ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600081.tv>.

⁽²¹⁾ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400165.KOR>.

⁽²²⁾ Aide d'État SA.61029 (2021/X), modifiant l'aide d'État SA.49983.

⁽²³⁾ La Commission a reçu une décision non datée du gouvernement, adoptée le 12 décembre 2021 ainsi que la Hongrie l'a confirmé.

⁽²⁴⁾ Voir point 86 et point 20 c) des lignes directrices de 2014 ainsi que le point 90 et le point 19, sous 3), des lignes directrices de 2022.

⁽²⁵⁾ Comme expliqué plus en détail au considérant 91, la Hongrie a estimé que le plafond de 50 % s'appliquait également en cas d'application de la carte des aides à finalité régionale 2022.

2.6. Fermeture d'autres installations dans l'EEE et délocalisation possible

- (36) Les autorités hongroises ont expliqué que, dans le cadre des vagues actuellement mises en œuvre, et décrites au considérant 18, GKN Automotive avait déjà fermé plusieurs sites et avait des projets concrets pour [transférer l'activité de] deux autres sites en [...] Europe, après le transfert de la capacité de production de ces sites à la nouvelle usine hongroise.

2.7. Maintien des activités couvertes par l'aide

- (37) L'article 14, paragraphe 1, point d), du décret gouvernemental n° 210/2014 et l'article 4, paragraphe 3, du décret gouvernemental n° 165/2014 disposent que la subvention en espèces et l'avantage fiscal ne peuvent être accordés et garantis que si l'investissement est maintenu dans la zone concernée pendant au moins cinq ans après son achèvement. L'accord d'incitation prévoit également une obligation équivalente pour le bénéficiaire jusqu'à la fin de la période de contrôle, qui est fixée à cinq exercices après le 31 décembre 2026, la date limite pour l'achèvement de l'investissement ⁽²⁶⁾.

2.8. Contribution propre

- (38) La Hongrie a confirmé que le bénéficiaire apporterait une contribution financière d'au moins 25 % des coûts admissibles, au moyen de ses ressources propres ou d'un financement extérieur, sous une forme qui ne fait l'objet d'aucun soutien financier public. Tel est ce que prévoit la législation hongroise applicable à la mesure, à savoir l'article 4, paragraphe 7, du décret gouvernemental n° 165/2014 (VII. 17.) et l'article 14, paragraphe 1, point e), du décret gouvernemental n° 210/2014, ainsi que l'accord d'incitation.

2.9. Motifs d'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE

- (39) La Commission a évalué la compatibilité de l'aide avec l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, suivant l'interprétation qui en est donnée dans les lignes directrices de 2014 et de 2022. L'application des deux séries de lignes directrices se justifie par les dates d'octroi différentes de la subvention en espèces et de l'avantage fiscal. La subvention en espèces a été accordée avant le 31 décembre 2021 et relève dès lors du champ d'application des lignes directrices de 2014. En ce qui concerne l'avantage fiscal, au considérant 111 de la décision d'ouverture, la Commission a considéré à titre préliminaire qu'il devait être évalué sur la base des lignes directrices de 2022. En effet, la décision gouvernementale du 12 décembre 2021 présentée par la Hongrie comme la loi portant octroi de l'avantage fiscal ne pouvait pas être considérée comme telle parce qu'elle ne mentionne pas l'aide en cause et fait référence à une nouvelle décision d'octroi qui doit être adoptée à la suite de la décision de la Commission relative à l'aide. Par conséquent, la Commission a considéré à titre préliminaire que l'aide serait accordée après le 31 décembre 2021.
- (40) Conformément à la section 3.5 des lignes directrices de 2014 et à la section 5.2 des lignes directrices de 2022, les aides à finalité régionale ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur que si elles ont un effet incitatif. Cet effet existe dès lors que l'aide modifie le comportement de l'entreprise concernée de manière que cette dernière crée de nouvelles activités contribuant au développement d'une zone, activités qu'elle n'exercerait pas en l'absence d'aide ou qu'elle exercerait d'une manière limitée ou différente (situation du scénario 1, décision d'investissement), ou sur un autre site (situation du scénario 2, décision sur le site) (décision d'ouverture, considérant 119).
- (41) Afin de démontrer l'existence d'un effet incitatif substantiel, les autorités hongroises invoquent une situation du scénario 2 (décision sur le site) (décision d'ouverture, considérant 32) et affirment que, en l'absence d'aide, l'investissement aurait été réalisé en Turquie (Eskişehir) parce qu'il aurait été plus rentable d'investir là-bas qu'en Hongrie.

⁽²⁶⁾ L'accord d'incitation définit l'achèvement de l'investissement comme étant la date de capitalisation du dernier actif capitalisé, qui ne peut être postérieure à la date limite d'achèvement de l'investissement, à savoir le 31 décembre 2026.

2.9.1. Doutes quant à l'effet incitatif

- (42) À titre préliminaire, la Commission a estimé que, après une évaluation initiale des pays réalisée par GKN Automotive en novembre 2019, au cours de laquelle ont été désignés et comparés sept pays d'intérêt ⁽²⁷⁾, la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie arrivant en tête (décision d'ouverture, considérant 43), et après une analyse menée pendant 1 an dans ces trois pays «présélectionnés» en vue du choix du site (décision d'ouverture, section 2.13.2.2), Melrose a décidé d'investir en Hongrie le 9 décembre 2020 en approuvant la demande de dépenses en capital pour le projet d'investissement. La demande est libellée comme suit: «ce projet vise à créer de la valeur en consolidant la présence actuelle dans [...] sur un nouveau site situé en Hongrie». Le résumé financier figurant sur ce même document fait état d'un délai d'amortissement de [5,4-7] ans si aucune aide n'est octroyée.
- (43) Selon la Hongrie, la décision relative au site de l'investissement n'a été adoptée que le 9 décembre 2021 par GKN Automotive et le choix de développer ce projet d'investissement dans cet État membre plutôt que sur un autre site en Turquie était motivé par une aide d'État de la Hongrie. Plus précisément, selon la Hongrie, l'approbation de la demande de dépenses en capital par Melrose, le 9 décembre 2020, ne constituait qu'une garantie préalable de financement du projet, l'investissement en Hongrie étant retenu comme une hypothèse de travail, et ne constituait pas une décision quant au site pouvant accueillir l'investissement, mais laissait à l'équipe dirigeante de GKN Automotive la possibilité de prendre une autre décision sur le site, cette dernière étant le seul organe de décision dans le processus de sélection du site. La Hongrie avait également fait valoir que, avant l'approbation de la demande de dépenses en capital, l'examen du dossier d'analyse de rentabilité du projet d'investissement avait été réalisé dans le cadre de la réunion annuelle d'examen du budget entre GKN Automotive et Melrose le 12 novembre 2020. Lors de cette réunion, Melrose avait demandé que les hypothèses financières sous-tendant le projet d'investissement en Hongrie soient améliorées afin que le délai d'amortissement du projet, qui était de [5,4 à 7] ans, passe sous la barre des [4,5 à 5,4] ans, qui constitue, selon la Hongrie, un seuil décisif pour la politique d'investissement de Melrose. Sur cette base, à partir de décembre 2020, GKN Automotive a étudié la possibilité de procéder à l'investissement en Turquie. En janvier 2021, GKN Automotive a opté à titre préliminaire pour la Hongrie, cette décision étant subordonnée à l'obtention du montant total des incitations en Hongrie et, en décembre 2021, elle a adopté une décision finale quant au choix du site d'investissement en Hongrie, constatant que la Hongrie «restait la piste privilégiée au regard des indicateurs non financiers, compte tenu notamment de la volatilité politique et économique actuelle en Turquie» et que les incitations hongroises considérées comme «susceptibles d'être approuvées» «compenseront largement l'avantage financier de la Turquie [...] par rapport à la Hongrie et permettront au projet d'atteindre l'objectif d'amortissement de [4,4-5,3] ans ([5,5-7,1] ans sans incitations)». À la suite de la décision finale du 9 décembre 2021, GKN Automotive a interrompu les activités préparatoires en Turquie et a fait l'acquisition d'un terrain en Hongrie aux fins du projet d'investissement (décision d'ouverture, considérants 76 et 80).
- (44) La Commission s'est demandé si GKN Automotive avait le mandat et le droit, dans sa tentative d'atteindre l'objectif financier imposé par Melrose (le cas échéant), de changer de site par rapport à celui qui avait été présenté dans la demande de dépenses en capital (décision d'ouverture, considérant 133). Dans ce contexte, la Commission a également relevé, au considérant 134 de la décision d'ouverture, que le libellé du compte rendu de réunion et du document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020, qui mentionne l'approbation du choix du site par Melrose comme l'une des étapes suivantes (décision d'ouverture, considérant 50), semblait indiquer que Melrose était l'organe décisionnel en ce qui concerne le choix du site pour le projet d'investissement. Il ressortait également que l'approbation de Melrose était requise pour les documents relatifs à la demande d'aide (décision d'ouverture, considérant 68). Dans les présentations pour la réunion du 20 janvier 2021 sur l'examen du choix du site et la réunion du 29 janvier 2021 pour une décision quant au choix du site (décision d'ouverture, considérants 67 et 68), il était également question de suivre l'avis de Melrose pour la décision finale et la Hongrie a expliqué que, lorsque l'équipe dirigeante de GKN Automotive a pris sa décision quant au site d'investissement en décembre 2021, elle l'a communiquée aux dirigeants de Melrose et ces derniers «n'ont pas soulevé d'objections» (décision d'ouverture, considérant 79).

⁽²⁷⁾ Tchéquie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

- (45) La Commission a estimé à titre préliminaire que, si GKN Automotive devait bien se cantonner au périmètre de la description de projet qui avait été approuvée, la Turquie n'a été proposée que comme un site contrefactuel afin de permettre à GKN Automotive de démontrer l'effet incitatif, et donc de recevoir une aide à finalité régionale au titre de l'investissement, plutôt que comme un véritable site contrefactuel où le projet d'investissement serait réalisé en l'absence d'aide. La Commission a également noté que le bénéficiaire savait parfaitement que, dans le contexte de la délocalisation, pour prétendre à une aide à finalité régionale, il devait présenter un scénario contrefactuel 2 pour le projet d'investissement, étant donné qu'il avait été en contact avec les autorités hongroises compétentes en matière d'aides d'État (décision d'ouverture, considérant 133). En effet, à la suite de certaines discussions préliminaires entre GKN Automotive et les autorités hongroises sur les incitations disponibles pour le projet d'investissement (décision d'ouverture, considérant 51), le 26 août 2020, l'Agence hongroise de promotion (ci-après l'«HIPA») avait averti GKN Automotive, par courrier électronique, que, pour recevoir l'approbation de la Commission sur l'aide d'État concernée, «nous devons prouver qu'il n'existe pas de lien de causalité⁽²⁸⁾ entre l'aide d'État potentielle et la fermeture d'une activité dans un pays de l'EEE. Compte tenu de tout ce qui précède, sur la base de notre consultation avec l'Office de contrôle des aides d'État, nous ne pensons pas que cette affirmation puisse être étayée en l'espèce» (décision d'ouverture, considérant 52). Le 5 novembre 2020, l'HIPA avait présenté une offre d'incitation indicative portant sur une subvention en espèces de [9 000 000-13 000 000] EUR et un avantage fiscal de [18 000 000-25 000 000] EUR (ce qui correspondait, au total, au plafond des aides à finalité régionale applicable), dans laquelle elle mentionnait le projet d'investissement en citant la Pologne et la Slovaquie comme autres sites possibles. Dans ce même courriel de l'HIPA contenant l'offre indicative, on pouvait également lire: «Nous sommes également disposés à organiser une réunion conjointe avec l'Office de contrôle des aides d'État afin d'examiner de plus près la question de la délocalisation, ce qui pourrait constituer un bon exercice dans le cadre de la procédure de notification à la Commission européenne» (décision d'ouverture, considérant 53).
- (46) La Commission a émis de sérieux doutes quant au fait que le délai d'amortissement maximal de [4,5 à 5,4] ans ait été un facteur déterminant, entrant en ligne de compte au moment de la décision relative à l'investissement et au choix du site pour le projet d'investissement. Les autorités hongroises n'avaient fourni aucun élément de preuve, datant de l'époque des événements en question, confirmant le délai d'amortissement applicable, ni aucun élément à l'appui de l'argument selon lequel Melrose avait demandé que le délai d'amortissement de l'investissement en Hongrie soit amélioré pour atteindre l'objectif de [4,5-5,4] ans. La Commission a également noté qu'elle s'attendait à trouver une référence à cette limite de [4,5-5,4] ans ou aux efforts déployés pour la respecter dans la demande de dépenses en capital liée au projet d'investissement ou dans la description plus détaillée qui lui est jointe (c'est-à-dire la présentation utilisée lors de la réunion avec Melrose du 12 novembre 2020) (décision d'ouverture, considérant 135), et ce d'autant plus que, dans la demande de dépenses en capital présentée par la Hongrie pour un autre projet d'un coût nettement inférieur, la Commission avait trouvé une référence explicite aux efforts nécessaires pour réduire le délai d'amortissement, qui, dans ce cas, était déjà inférieur à [4,5-5,4] ans. Dans la décision d'ouverture, la Commission pointe également le fait que, dans la demande de dépenses en capital, la Hongrie n'est pas présentée comme une simple «hypothèse de travail» ainsi que le fait que le libellé⁽²⁹⁾ de la présentation du 12 novembre, annexée à la demande de dépenses en capital, renvoie à une décision sur le site devant être prise par Melrose (décision d'ouverture, considérant 57). Cette présentation est également une invitation claire à «approuver le dossier d'analyse de rentabilité [du projet d'investissement]⁽³⁰⁾ avec un délai d'amortissement de [5,4-7] ans⁽³¹⁾, des économies de trésorerie récurrentes de [50-65] millions de GBP et des coûts ponctuels totaux de [220-400] millions de GBP» (dont [...] % constituent des indemnités de départ) (décision d'ouverture, considérant 54).
- (47) La Commission a émis des doutes quant à l'existence d'une stratégie d'investissement stricte qui aurait exigé un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans et qui aurait été applicable au processus décisionnel en cause, notamment en regard des éléments de preuve mentionnés au considérant 136 de la décision d'ouverture (considérant 138).
- (48) En ce qui concerne le scénario contrefactuel d'un site pouvant accueillir l'investissement en Turquie, la Commission a pris bonne note des autres preuves documentaires produites à partir de décembre 2020 (décision d'ouverture, considérant 131), dont il ressort qu'un site d'investissement en Turquie avait été comparé à la région sélectionnée en Hongrie, dans le cadre du choix préliminaire d'un site en janvier 2021 et du choix définitif du site en décembre 2021. Toutefois, pour les raisons exposées au considérant 50, la Commission n'a pas pu établir que la Turquie était un véritable scénario contrefactuel où, en l'absence d'aide de la part de la Hongrie, le projet d'investissement aurait été réalisé.

⁽²⁸⁾ La Commission fait observer que le terme «*casual*» dans la version anglaise pourrait être une faute de frappe et qu'il convient de lire «*causal*».

⁽²⁹⁾ À savoir: «le choix de Miskolc, en Hongrie, est motivé par le désir d'équilibrer l'exposition dans les pays de l'UEE et de ne pas implanter un autre site en Pologne».

⁽³⁰⁾ «[Projet d'investissement]» est utilisé pour désigner à la fois la troisième vague et la nouvelle troisième vague.

⁽³¹⁾ [4,4-5,3] ans dans le meilleur des cas et [5,4-8] ans dans le pire des cas. Par ailleurs, une possibilité de réduction des coûts de 18,9 millions de GBP n'a pas été prise en considération dans le délai d'amortissement de [5,4-7] ans, avec un raccourcissement possible de ce délai de [0,2-0,4] ans, résultant de la vente du terrain et du bâtiment de l'un des sites [transférés].

- (49) La Commission a signalé que les raisons pour lesquelles, en novembre/décembre 2020, la Turquie est devenue le seul site contrefactuel à étudier de plus près dans le cadre du projet d'investissement ne sont pas claires. En novembre 2019, dans l'évaluation initiale des pays, GKN Automotive avait exclu la Turquie de la liste des sites possibles pour la construction d'une nouvelle usine ⁽³²⁾, car elle estimait que ce site présentait des risques politiques. Il ressort d'une présentation datée du 13 novembre 2019 que le site existant de GKN Automotive à Eskişehir (Turquie) avait été évalué à un stade initial de l'évaluation et qu'une expansion significative du site apparaissait comme «potentiellement intéressante en raison de son statut à très faible coût». En outre, il avait été considéré que «[l]a stabilité politique du pays présente un risque important» et que «les décisions d'investissement des fabricants d'équipements d'origine en Turquie [sont] en cours de réexamen/d'annulation en raison du risque que représente ce pays». Pour Eskişehir, l'avenir s'apparentait à un statu quo. En conséquence, la Turquie a disparu de la liste des pays d'intérêt devant faire l'objet d'un classement et d'une comparaison (considérant 42). Un an plus tard, la Turquie est réapparue dans la liste aux côtés de la Pologne, de la Slovaquie, du Maroc et de la Serbie et, très rapidement, s'est imposée comme la seule solution envisagée, après la Hongrie, aucun élément n'indiquant que la piste des autres sites avait été approfondie. La Hongrie a alors expliqué qu'en raison du coût comparable du projet d'investissement entre la Hongrie et la Pologne ou la Slovaquie, le changement de site en faveur de l'un ou l'autre de ces pays ne devrait pas générer d'avantages financiers significatifs. Elle a également expliqué que le Maroc et la Serbie avaient été écartés en raison des avantages offerts par une présence locale déjà attestée en Turquie. Étant donné que la taille des opérations existantes en Turquie est limitée par rapport à l'ensemble des autres sites de GKN Automotive, la Commission a émis de sérieux doutes quant à la question de savoir si ces opérations existantes pouvaient effectivement représenter un facteur déterminant pour choisir la Turquie comme seul autre site possible, après la Hongrie, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une comparaison avec les autres sites possibles les moins coûteux. La Commission a fait observer dans ce contexte que la Roumanie et la Bulgarie apparaissaient également sur la liste des pays d'intérêt dans l'évaluation initiale des pays (considérant 42) comme des sites très intéressants au regard des coûts. Bien que ces deux pays n'aient finalement pas été présélectionnés, la Commission ne comprend pas bien pourquoi ils n'ont pas été retenus ultérieurement parmi les sites à très faibles coûts.
- (50) Même si la Turquie avait été analysée comme une véritable solution de substitution entre décembre 2020 et décembre 2021, rien n'indiquait que ce pays ait été un véritable site contrefactuel que GKN Automotive ou Melrose auraient choisi en décembre 2021 en l'absence d'aide d'État de la part de la Hongrie. La Commission était d'avis que la Hongrie n'avait pas suffisamment explicité en quoi les risques politiques, qui avaient été jugés dissuasifs en 2019 (considérant 49), avaient changé en décembre 2020, lorsque la Turquie a été de nouveau envisagée en tant qu'autre site possible. La Hongrie n'a pas fourni d'analyse de risque, de rapport ou d'autre document détaillé concernant les évaluations des risques politiques et opérationnels en Turquie réalisées en 2019, 2020 et janvier 2021, et elle n'a pas non plus fourni d'explications suffisantes quant aux raisons pour lesquelles Melrose ou GKN Automotive ont considéré que la situation politique était moins volatile en décembre 2020/janvier 2021 qu'en 2019 (décision d'ouverture, considérants 143 et 144). Compte tenu du point de vue de GKN Automotive sur la volatilité politique et économique de la Turquie à la fin de l'année 2021 et de l'augmentation des risques perçus ⁽³³⁾, la Commission doutait que la Turquie ait été une possibilité d'investissement réaliste et a considéré à titre préliminaire que GKN Automotive aurait investi en Hongrie dans tous les cas (décision d'ouverture, considérants 78 et 144). La Commission a également remis en question le raisonnement sous-jacent dans la réflexion menée en décembre 2021 selon lequel la Hongrie était la piste privilégiée, dès lors que les incitations hongroises «compenseront largement l'avantage financier de l'option Turquie», étant donné que l'avantage financier du site en Turquie (au regard de la VAN) n'était que partiellement compensé (moins de 50 %) par l'aide offerte par les autorités hongroises (décision d'ouverture, considérant 145).

2.9.2. Doutes quant à la proportionnalité

- (51) La Commission a émis des doutes quant à la proportionnalité du montant de l'aide compte tenu de ses doutes quant à l'effet incitatif, mais aussi des incertitudes liées à l'ampleur de l'investissement.
- (52) En ce qui concerne l'ampleur de l'investissement, la Commission a noté que le volume de production prévu sur le site qui sera implanté dans le cadre de la troisième vague semble avoir été nettement modifié entre la troisième vague initiale et la nouvelle troisième vague, alors que les exigences en matière de terrains et de bâtiments, qui constituent la base des dépenses en capital prises en considération dans la VAN, n'ont pas été modifiées. La Commission a également signalé que la période prise en considération pour le calcul de la VAN ne

⁽³²⁾ Comme expliqué au considérant 20, à l'époque, la troisième vague prévoyait la construction de deux sites intégrés dans deux pays.

⁽³³⁾ Comme indiqué dans la présentation du choix définitif du site en faveur de la Hongrie, «la situation politique et économique actuelle en Turquie est surveillée de près. Si le pays ne revient pas à une situation plus stable, le niveau de risque pour [le] projet est considéré comme accru» (décision d'ouverture, considérant 78).

correspondait pas au calendrier indiqué pour le début de la production et le moment où la capacité de production serait à son plus haut niveau, tel qu'il a été présenté par les autorités hongroises. En outre, étant donné que i) la production réelle enregistrée par le passé sur les deux sites existants qui seront délocalisés à la suite du projet d'investissement semblait inférieure à la capacité créée avec le projet d'investissement et que ii) les volumes de vente prévus dans le projet d'investissement lorsque la production sera à son maximum, tels qu'ils ressortent de l'analyse de la VAN, semblaient inférieurs à la capacité créée avec le projet d'investissement, la Commission n'a pas pu confirmer que les dépenses en capital nécessaires à la mise en place du projet d'investissement étaient réalistes. Dans ce contexte, la Commission n'a pas pu exclure que le projet d'investissement vise en fait à permettre d'autres transferts dans le cadre des vagues quatre à six de la stratégie. Toutefois, les autorités hongroises ont expliqué qu'il n'existait aucun plan concret pour mettre en œuvre ces vagues. La Commission a également fait observer qu'une installation de production d'une capacité inférieure ajustée aux besoins de vente nécessiterait de tenir compte d'un coût inférieur dans le calcul de la VAN, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'écart de VAN entre les deux sites et sur l'appréciation de la proportionnalité (décision d'ouverture, considérant 165).

2.9.3. *Doutes quant aux effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges*

- (53) Compte tenu de ses doutes quant à l'effet incitatif de l'aide et à la crédibilité du scénario contrefactuel, la Commission n'a pas pu conclure à l'absence d'effets négatifs potentiels de l'aide (décision d'ouverture, section 3.3.6), en particulier la question de savoir si l'aide aurait pu être à l'origine de la délocalisation (décision d'ouverture, section 3.3.6.4) et si l'aide favoriserait ou renforcerait la création de surcapacités sur un marché en déclin absolu et entraînerait une affectation manifeste de la concurrence à cet égard (décision d'ouverture, section 3.3.6.2).

3. OBSERVATIONS DE LA HONGRIE SUR LA DÉCISION D'OUVERTURE

3.1. **Effet incitatif**

- (54) La Hongrie a présenté une déclaration écrite signée le 11 avril 2024 par l'actuel directeur général de GKN Automotive, qui, au moment où les décisions relatives au projet d'investissement ont été prises, était président de l'unité opérationnelle «Transmission» et membre de l'équipe dirigeante de GKN Automotive. La Hongrie fait valoir que, en raison de la scission avec le groupe Melrose, GKN Automotive n'a plus accès aux documents de son ancienne société mère qui pourraient apporter plus de poids aux déclarations faites au cours des procédures préliminaire et formelle d'examen; elle a donc demandé à la Commission de tenir compte de cette déclaration signée. La Hongrie affirme que, dans cette déclaration signée, l'ancien président de l'unité opérationnelle «Transmission» de GKN Automotive et membre de l'équipe dirigeante de GKN Automotive retrace le processus décisionnel relatif au site du projet d'investissement et corrobore de la sorte les arguments déjà présentés par la Hongrie dans le cadre des procédures préliminaire et formelle d'examen. Plus précisément, la Hongrie renvoie aux extraits suivants de la déclaration: i) «Ni Melrose ni GKN Automotive n'ont pris la décision finale quant au choix du site lors de la réunion» du 12 novembre 2020 et il était «bien compris que GKN Automotive était libre, dans sa tentative d'atteindre l'objectif financier imposé par Melrose, de changer de site par rapport à celui qui avait été présenté dans la demande de dépenses en capital»; ii) GKN Automotive «aurait choisi la Turquie, malgré les risques politiques et opérationnels que l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait recensés dans ce pays» «si l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait considéré qu'il existait un risque important pour l'approbation de l'aide».

3.1.1. *Limites du mandat de GKN Automotive*

- (55) La Hongrie fait valoir que Melrose est un investisseur financier qui, à ce titre, met davantage l'accent sur les incidences financières et envisage généralement «des délais d'amortissement beaucoup plus courts» pour le décaissement des fonds que les entreprises de production traditionnelles qui envisagent, par exemple, des stratégies à long terme lorsqu'elles prennent des décisions d'investissement et sont donc disposées à accepter des délais d'amortissement plus longs. La Hongrie considère que les processus décisionnels des entreprises de production traditionnelles, tels que la Commission a l'habitude d'en évaluer dans ses analyses de compatibilité dans d'autres affaires notifiées, ne peuvent pas être comparés aux processus décisionnels des investisseurs financiers.

- (56) La Hongrie rappelle que Melrose n'était pas responsable du choix du site puisqu'elle ne participe pas directement à la prise de décision opérationnelle des sociétés qu'elle détient en portefeuille. Le rôle de Melrose dans le processus décisionnel se limite à donner son approbation sur des questions d'une «grande importance financière». Selon la Hongrie, Melrose donne un pouvoir de décision aux équipes de direction des sociétés qu'elle détient en portefeuille au moyen d'une délégation de pouvoirs, par exemple pour prendre des décisions commerciales. Dans ce contexte, la Hongrie a présenté la délégation de pouvoirs de GKN, un document qui fixe les limites d'approbation pour les questions nécessitant une autorisation à tous les niveaux de direction, jusqu'à Melrose inclus, et qui, selon la Hongrie, i) démontre que les pouvoirs de Melrose sont principalement limités aux questions financières, telles que les dépenses en capital dépassant une certaine valeur, le financement et la sécurité, tandis que les questions liées aux ressources humaines, au département juridique, aux contrats d'achat et avec les fournisseurs, aux conseillers, aux consultants et aux agents de vente, aux prix à la clientèle et aux contrats sont tranchées principalement au sein de GKN Automotive, la participation de Melrose n'étant requise que lorsque la question revêt une grande importance financière; et ii) ne produit aucun effet sur les décisions opérationnelles telles que la pénétration du marché ou les détails liés aux changements dans les capacités de production (y compris les décisions concernant [le transfert d'activités] et les nouveaux sites).
- (57) La Hongrie explique que Melrose contrôle les grandes décisions d'investissement afin de veiller à ce qu'elles soient adéquates et qu'elles respectent les indicateurs de performance financière fixés, tels que les délais d'amortissement. Il n'existe pas de règle formelle fixant des seuils pour les délais d'amortissement; au contraire, ces seuils relèvent d'une pratique courante. Melrose considère que, dans son rôle d'investisseur financier, son principal objectif est de maximiser la valeur actionnariale en gérant strictement l'allocation des fonds propres et en prenant une position ferme quant à la rentabilité financière des projets à poursuivre ou à écarter. Les projets sont généralement classés en fonction du délai d'amortissement. Pour illustrer la politique interne de Melrose en matière de délai d'amortissement acceptable des projets, la Hongrie renvoie à un courriel de Melrose du 6 août 2021, présenté dans le cadre de l'examen préliminaire de l'aide par la Commission en réponse à une demande de renseignements de la Commission (considérant 3), indiquant que «[...] pour les biens de capital ordinaires, nous recherchons généralement des investissements avec un délai d'amortissement de moins de [2,1-2,9] ans. Pour les achats plus importants, nous pouvons envisager un délai un peu plus long, mais jamais au-delà de [4,5-5,4] ans — il s'agit d'une limite à ne pas franchir et un délai supérieur ne serait tout simplement pas intéressant compte tenu des contraintes qui pèsent sur [...]. Bien que cela ne soit inscrit nulle part, nous nous en sommes toujours tenus à cette politique générale et je n'ai pas souvenir du moindre cas dans lequel un délai d'amortissement de plus de [4,5-5,4] ans aurait été approuvé».
- (58) Au sein de Melrose, les organes de décision sont le conseil d'administration, l'organe de décision juridique le plus élevé responsable de la gestion stratégique de Melrose et de toutes ses filiales, ainsi que les cadres et directeurs exécutifs, responsables de la gestion quotidienne de Melrose et du contrôle financier de ses filiales, par exemple l'approbation de la stratégie, des budgets, des plans d'entreprise, des investissements importants et d'autres décisions importantes. Dans ce contexte, la Hongrie précise qu'au sein de Melrose, ce sont les cadres et directeurs exécutifs qui étaient compétents pour approuver le budget du projet d'investissement.
- (59) La Hongrie soutient que, dans le dossier d'analyse de rentabilité du projet présenté aux cadres et aux directeurs exécutifs de Melrose le 12 novembre 2020, le site du projet d'investissement en Hongrie a été utilisé comme hypothèse de travail en raison de la note favorable du pays dans le tableau de bord de sélection des sites au niveau national (juste derrière la Pologne) et régional (devant toutes les autres régions européennes, y compris en Pologne). Les cadres et directeurs exécutifs de Melrose ont reconnu la nécessité stratégique pour GKN Automotive de consolider sa présence européenne afin de garantir sa compétitivité à long terme, de même que la nécessité d'une approbation rapide des fonds pour permettre à l'équipe dirigeante de GKN Automotive d'avancer dans la réalisation du projet. Ils ont donc donné leur approbation initiale au financement. Comme le soutient la Hongrie, ce faisant, les cadres et directeurs exécutifs de Melrose ont dénoncé le délai d'amortissement de [5,4-7] ans qui dépassait le seuil de [4,5-5,4] ans et ont demandé à l'équipe dirigeante de GKN Automotive d'améliorer l'attractivité financière du dossier d'analyse de rentabilité du projet afin de respecter ce délai. Dans ce contexte, ainsi que l'affirme la Hongrie, GKN Automotive a été contrainte de revoir la portée du projet et, partant, le choix du site, afin de répondre à la demande de Melrose. À partir de là, l'équipe dirigeante de GKN Automotive a confié à l'équipe responsable de la sélection du site ⁽³⁴⁾ la mission d'élaborer le scénario d'une poursuite du projet d'investissement en Turquie.

⁽³⁴⁾ Telle qu'elle est définie au considérant 45 de la décision d'ouverture, par opposition à l'«équipe responsable de la stratégie» mentionnée au considérant 36 de la décision d'ouverture, qui a participé à l'élaboration de la stratégie et qui a procédé à l'évaluation initiale des pays afin de recenser les pays d'intérêt (décision d'ouverture, considérants 37 à 44).

- (60) La Hongrie explique qu'aucun procès-verbal n'a été établi lors de la réunion du 12 novembre 2020. Elle présente une déclaration écrite à propos de cette réunion, qui a été préparée en janvier 2023 et signée le 10 février 2023 par les participants de Melrose et de GKN Automotive à cette réunion, afin de clarifier la nature des échanges qui se sont tenus et des décisions qui ont été prises à cette occasion pendant l'examen du dossier d'analyse de rentabilité [du projet d'investissement] (ci-après le «procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020»). Selon cette déclaration, au cours de cette réunion, «[un membre de Melrose] fait part de ses préoccupations quant à la viabilité financière du dossier d'analyse de rentabilité du projet au motif que le délai d'amortissement est supérieur à [4,5-5,4] ans. Il précise qu'un long délai d'amortissement signifierait que Melrose Industries pourrait ne pas récupérer en totalité son investissement en espèces dans le projet tant qu'elle détient encore une participation. Néanmoins, tous les participants à la réunion s'entendent sur la nécessité stratégique d'assurer la pérennité de l'activité "Transmission" de GKN, même si l'amortissement est moins intéressant que ne le serait un amortissement réputé acceptable dans un contexte ordinaire. Après discussion, les représentants de Melrose Industries donnent leur approbation au dossier d'analyse de rentabilité du projet, permettant au projet de se poursuivre sur la base du budget convenu. Toutefois, ils chargent l'équipe de GKN Automotive de revoir les hypothèses du projet afin de déterminer comment raccourcir le délai d'amortissement à moins de [4,5-5,4] ans en augmentant la valeur et/ou en réduisant les coûts».
- (61) La Hongrie a transmis un courriel du 9 décembre 2020 envoyé par Melrose à GKN Automotive, en y joignant la demande de dépenses en capital signée, dans lequel on peut lire: «Veuillez noter les remarques suivantes: comme indiqué dans le réexamen du budget, nous sommes d'accord avec le principe/l'idée générale. Nous avons donc signé le formulaire. Pour autant, il ne s'agit pas d'un accord sans réserve pour dépenser [220-400] millions de GBP. Nous tenons à être informés de l'avancement du projet et à mesure que le dossier d'analyse de rentabilité du projet se précise; par exemple, [...] millions de GBP pour [...] n'est presque certainement pas le montant définitif, etc. Veuillez donc nous tenir informés de chaque élément et ventiler le cas échéant — au besoin séparément pour chaque étape que vous aurez définie.» La Hongrie soutient que ce courriel précisait clairement les conditions de l'approbation du dossier par Melrose. Melrose n'a pas donné son «accord sans réserve pour dépenser [220-400] millions de GBP» et ils ont approuvé la demande car ils étaient «d'accord avec le principe/l'idée générale», tout en tenant à «être informés de l'avancement du projet et à mesure que le dossier d'analyse de rentabilité du projet se précise».
- (62) La Hongrie souscrit à l'observation formulée par la Commission au considérant 128 de la décision d'ouverture selon laquelle le libellé du compte rendu et du document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020 pourrait donner à penser que Melrose était l'organe de décision en ce qui concerne le choix du site pour le projet d'investissement. Toutefois, au regard des explications fournies à propos de la participation de Melrose à la prise de décision pour les sociétés qu'elle détient dans son portefeuille (considérant 56), la Hongrie fait valoir que toutes les références à l'approbation du choix du site par Melrose dans le compte rendu et le document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020 doivent uniquement être entendues dans le contexte plus large de l'examen global du dossier d'analyse de rentabilité du projet et doivent être vues comme un «document pour l'approbation du dossier par Melrose avec la Hongrie comme hypothèse de travail pour le choix du site pouvant accueillir l'investissement». Ces documents ne sont que le reflet des échanges qui se sont tenus au sein de l'équipe dirigeante de GKN Automotive. C'est l'équipe dirigeante de GKN Automotive qui a avancé l'idée de poursuivre le projet d'investissement en Hongrie dans le cadre du dossier global d'analyse de rentabilité du projet présenté à Melrose le 12 novembre 2020. La présentation pour cette réunion contient les informations présentées à Melrose à cette date, qui montrent que l'équipe dirigeante de GKN Automotive a demandé à son actionnaire une décision portant «approbation [du projet d'investissement] avec un délai d'amortissement de [5,4-7] ans [...]». La Hongrie explique que l'équipe dirigeante de GKN Automotive n'a pas demandé d'approuver la Hongrie en tant que site pouvant accueillir l'investissement.
- (63) La Hongrie explique que GKN Automotive s'est adressée à un bureau d'études afin de solliciter un soutien extérieur pour le choix du site et les services liés aux incitations. Les autorités hongroises ont présenté une demande de service adressée au bureau d'études le 27 novembre 2020, qui, selon elles, montre clairement que l'équipe responsable de la sélection du site avait compris à l'époque qu'«aucune décision finale n'a été prise pour le projet ou pour un site». La Hongrie soutient que cette demande de service montre également qu'aucune décision n'avait été prise quant au site, ce qui est confirmé par une réunion tenue le 16 novembre 2020 — deux jours ouvrables après que Melrose eut contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet d'investissement — au cours de laquelle l'équipe responsable de la sélection du site s'est penchée sur la manière d'améliorer la viabilité financière du projet, en envisageant notamment d'autres sites potentiels (décision d'ouverture, considérant 59).

- (64) La Hongrie a également formulé des observations sur la remarque de la Commission, au considérant 134 de la décision d'ouverture, selon laquelle il apparaît que les documents relatifs à la demande d'aide présentés aux autorités hongroises étaient également soumis à l'approbation de Melrose. La Hongrie explique qu'une telle référence apparaît effectivement dans la présentation pour la réunion relative à une décision quant au choix du site du 29 janvier 2021. Toutefois, il s'agissait d'une proposition de l'équipe responsable de la sélection du site adressée à l'équipe dirigeante de GKN Automotive, par laquelle l'équipe responsable de la sélection du site «souhaitait tester la sensibilité de Melrose à l'ingérence de toute partie prenante politique». L'équipe responsable de la sélection du site cherchait à obtenir des conseils auprès de l'équipe dirigeante de GKN Automotive quant à l'opportunité de partager les documents relatifs à la demande d'aide avec Melrose. La Hongrie soutient que cette proposition n'a pas donné lieu à une mission, ainsi qu'il ressort du procès-verbal de la réunion, qui ne mentionne pas l'examen des documents relatifs à la demande d'aide par Melrose.
- (65) La Hongrie fait également valoir que les formulations employées dans les présentations et les procès-verbaux relatifs aux réunions de l'équipe dirigeante de GKN Automotive démontrent le niveau de participation de Melrose au projet et réaffirme que, selon elle, Melrose n'a pas décidé du lieu. Par exemple, lors de la réunion du 29 janvier 2021, l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait l'intention de «suivre Melrose en ce qui concerne la décision finale et les conclusions de la contestation du dossier d'analyse de rentabilité du projet». Cela signifie que la décision finale quant au choix du site prise par l'équipe dirigeante de GKN Automotive devait être communiquée à Melrose dans le cadre de l'examen du dossier. Dans le procès-verbal de la réunion, qui contient les conclusions tirées lors de la réunion, Melrose n'est mentionnée dans aucun point d'action. Le procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2021, au cours de laquelle, selon la Hongrie, la décision finale a été prise quant au choix du site, mentionne que l'équipe dirigeante de GKN Automotive doit «informer Melrose de la conclusion relative au choix définitif du site». La Hongrie fait valoir que cela signifie clairement que la décision a été prise au sein de et par l'équipe dirigeante de GKN Automotive et sans l'approbation de Melrose.
- (66) Enfin, la Hongrie fait valoir que si Melrose était le décideur ultime, elle aurait empêché GKN Automotive d'examiner un autre site potentiel pour le projet d'investissement en Turquie, pour ne pas gaspiller des ressources. Or, bien qu'elle ait été tenue informée par le directeur général de GKN Automotive et l'équipe dirigeante de GKN Automotive, Melrose n'est pas intervenue pour empêcher l'examen de l'autre site. Cela porte à croire que si l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait conclu que la Turquie était la piste privilégiée, Melrose aurait été disposée à réexaminer la décision.

3.1.2. *Délai d'amortissement attendu par Melrose*

- (67) La Hongrie fait valoir que le procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020 et le courriel de Melrose du 6 août 2021 constituent une preuve datant de l'époque des faits de l'objectif financier d'amortissement en [4,5-5,4] ans que le projet d'investissement ne pouvait pas dépasser au moment de la décision relative à l'investissement et au choix du site.
- (68) En ce qui concerne l'avis préliminaire de la Commission selon lequel «l'amortissement n'est pas le seul élément qui intervient dans la prise de décision et ne devait pas nécessairement être évalué vague par vague» au considérant 136, point a), de la décision d'ouverture, la Hongrie fait valoir que tous les projets résultant de la stratégie ont été évalués individuellement. Si certains avantages financiers de la stratégie ne se matérialiseraient pleinement que si toute la stratégie — ou du moins la plus grande partie — était mise en œuvre (par exemple, l'avantage lié au fonds de roulement), les vagues pouvaient être évaluées séparément (et l'ont été) en vue de leur mise en œuvre. La stratégie en six vagues permet une évaluation plus détaillée de la faisabilité des différents projets à mettre en œuvre ainsi que la préparation et l'approbation finales de ceux-ci dans le cadre des vagues. La Hongrie a cité en exemple le projet «[projet d'investissement A]», qui avait déjà été approuvé en avril 2019 et pour lequel le délai d'amortissement avait été calculé de manière individuelle. En conséquence, tous les autres projets résultant de la stratégie ont fait l'objet d'une évaluation individuelle. La Hongrie fait également valoir que, pour chaque projet exécuté au cours des vagues, le délai d'amortissement par projet était déterminant. Dans ce contexte, la Hongrie a fourni un tableau récapitulatif⁽³⁵⁾ de quatre projets, dont trois faisaient partie de la première vague de la stratégie et le dernier concernait un autre projet⁽³⁶⁾. Ces projets ont des délais d'amortissement respectifs de [3,1-4,2], [3,5-4,4], [2,2-2,9] et [2,5-3,1] ans, ce qui, selon la Hongrie, montre que le délai d'amortissement de [5,4-7] ans du projet d'investissement est «pire que les autres projets européens récemment proposés par l'entreprise».

⁽³⁵⁾ Dans le cadre de l'examen préliminaire, la Hongrie avait déjà fourni ce tableau ainsi que les demandes de dépenses en capital pour ces projets.

⁽³⁶⁾ Projet de restructuration des sites d'après-vente de GKN Automotive (tels que l'entreposage et la distribution) mis en œuvre parallèlement à la stratégie.

- (69) La Hongrie a également réagi aux déclarations de la Commission figurant au considérant 136, point b), de la décision d'ouverture selon lesquelles, à chaque mise à jour du dossier d'analyse de rentabilité du projet pour la nouvelle troisième vague, le délai d'amortissement dépassait toujours [4,5-5,4] ans et que le document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020 faisait référence à un objectif d'amortissement de [5,6-7,2] ans maximum. La Hongrie fait valoir que la nécessité d'améliorer le délai d'amortissement de la troisième vague (de [7,5-11] ans dans la première analyse de rentabilité ascendante) a entraîné un changement d'approche (nouvelle troisième vague). Après ce changement, qui a limité notamment le nombre de nouveaux sites à un seul, le délai d'amortissement du projet a été réduit en interne à [une fourchette comprise entre 5 et 7] ans, ce qui «ne représentait que la fourchette probable du délai d'amortissement dans le dossier d'analyse de rentabilité du projet en fonction de certaines hypothèses fondamentales». La Hongrie explique que l'objectif de ne pas dépasser [5,6-7,2] ans mentionné dans le document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020 correspond plutôt à «la tâche interne de l'équipe de projet de GKN consistant à concevoir un projet dont l'horizon financier ne dépasse pas [5,6-7,2] ans», alors que le seuil financier habituel pour les projets de portée similaire devant être approuvés par Melrose est de [4,5-5,4] ans. La Hongrie ajoute également que l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait connaissance de cette exigence lorsqu'elle a demandé l'approbation formelle de la demande de dépenses en capital, ce qui supposait, en l'espèce, une nouvelle révision du dossier d'analyse de rentabilité du projet. Pour démontrer que l'équipe dirigeante de GKN Automotive en avait connaissance, la Hongrie renvoie au tableau indiquant le délai d'amortissement dans d'autres projets de GKN Automotive mentionnés au considérant 68.
- (70) En ce qui concerne les déclarations de la Commission au considérant 136, point c), de la décision d'ouverture à propos de l'absence de réaction du directeur financier au projet de présentation en vue du réexamen du dossier d'analyse de rentabilité du projet par Melrose le 10 novembre 2020, qui faisait clairement référence à un délai d'amortissement de [5,4-7] ans, la Hongrie explique que le directeur financier n'était pas tenu de commenter ces documents en première lecture, étant donné qu'il avait participé — jusqu'à ce moment — à une série de discussions visant à préparer cette réunion du 12 novembre 2020, et qui consistaient notamment à revoir le délai d'amortissement. La Hongrie renvoie au dernier examen préalable du schéma financier réalisé avant la réunion du 12 novembre 2020, le 30 octobre 2020, et a présenté une invitation à une réunion en ligne du 30 octobre 2020 ainsi qu'une présentation intitulée «Réexamen du dossier d'analyse de rentabilité du projet: [projet d'investissement]». Selon la Hongrie, après la réunion du 12 août 2020, l'équipe dirigeante de GKN Automotive n'était pas en mesure de réduire le délai d'amortissement qui a donc été présenté comme étant de [5,5-7,5] ans lors de la réunion d'examen préalable du 30 octobre 2020. La Hongrie explique que le délai d'amortissement pouvait être raccourci à la suite d'une discussion avec le directeur financier, qui s'attendait à le faire passer en dessous de [4,5-5,4] ans. Dans la foulée de cette discussion, l'équipe responsable de la sélection du site s'est employée à peaufiner certains aspects financiers, ce qui a conduit l'équipe dirigeante de GKN Automotive à réduire le délai d'amortissement à [5,4-7] ans, le délai qui a été présenté à Melrose le 12 novembre 2020.
- (71) La Hongrie rappelle que l'objectif de la stratégie était de préserver la compétitivité de GKN Automotive dans un environnement de marché de plus en plus concurrentiel en consolidant sa présence anecdotique et dispersée dans la production européenne et en déplaçant sa capacité de production vers des sites plus rentables. Par conséquent, «GKN Automotive s'est rendu compte que l'entreprise devait poursuivre le projet d'investissement pour devenir compétitive en matière de prix, d'une part pour être en mesure de trouver de nouveaux débouchés et d'autre part pour répondre aux attentes financières de l'actionnaire». La Hongrie fait également valoir que, bien que le délai d'amortissement ne fût pas inférieur à [4,5-5,4] ans, «l'équipe dirigeante de GKN Automotive, préoccupée par l'incidence négative potentielle qu'un retard pourrait avoir sur le calendrier global du projet — et compte tenu de l'importance stratégique du projet — a décidé d'avancer et d'examiner le dossier d'analyse de rentabilité du projet avec les cadres et directeurs exécutifs de Melrose le 12 novembre 2020, même avec un délai d'amortissement de [5,4-7] ans». En ce qui concerne la réunion d'examen du dossier d'analyse de rentabilité du projet du 12 novembre 2020, la Hongrie ajoute que «tous les participants à la réunion se sont entendus sur la nécessité stratégique de réaliser le projet afin d'assurer la pérennité de l'activité "Transmission" de GKN, même si l'amortissement était moins intéressant que ne le serait un amortissement réputé acceptable dans un contexte ordinaire». Melrose a toutefois contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet et a chargé GKN Automotive d'explorer d'autres pistes d'amélioration financière. Toutes les hypothèses financières ayant déjà été réexaminées et améliorées à plusieurs reprises, l'équipe dirigeante de GKN Automotive n'était plus en mesure de réduire encore le délai d'amortissement à moins de modifier fondamentalement les hypothèses de base, c'est-à-dire d'envisager un autre site potentiel. La Hongrie ajoute que l'équipe dirigeante de GKN Automotive, après des discussions internes préalables et des échanges réguliers avec les cadres et directeurs exécutifs de Melrose, a résolu de chercher un site à très faible coût afin de déterminer s'il existait une solution plus intéressante financièrement. C'est à ce moment-là que l'équipe responsable de la sélection du site a imaginé la possibilité d'investir en Turquie, sur un autre site à très faible coût, en l'occurrence en agrandissant le site existant de Eskişehir. Selon la Hongrie, le directeur général de GKN Automotive a tenu Melrose informée de la poursuite du développement de cette piste.

- (72) En ce qui concerne l'absence de preuve d'un calcul ou d'une prise en considération du délai d'amortissement pour les autres sites (Turquie, Pologne, Slovaquie, Serbie ou Maroc) qui, selon la Hongrie, avaient été examinés avant de décider de mettre en avant la Turquie comme le seul autre site possible [décision d'ouverture, considérant 136, point d)], la Hongrie fait valoir que la piste des sites classés derrière dans l'évaluation initiale des pays (Pologne et Slovaquie) n'apporterait vraisemblablement pas d'avantage financier substantiel en raison de coûts comparables à ceux de la Hongrie et que les autres sites à très faible coût sur lesquels GKN n'avait pas encore d'activités apparaissaient moins réalistes et moins viables si l'on recherchait une prise de décision rapide.
- (73) En ce qui concerne le choix de la Turquie sans aucune appréciation du délai d'amortissement [décision d'ouverture, considérant 136, point e)], la Hongrie met en évidence la différence entre deux axes de travail, chacun avec sa propre méthode d'évaluation: i) une «approbation préalable générale du financement» (décaissement des fonds) pour la nouvelle troisième vague de la transformation de la présence en novembre 2020 et ii) la remise en question du dossier d'analyse de rentabilité du projet qui a déclenché une nouvelle analyse des sites. Le premier axe de travail reposait sur la méthode du délai d'amortissement et partait d'un «site hypothétique» pour le décaissement des fonds. Le deuxième axe de travail reposait sur la méthode de la VAN, qui semblait convenir davantage à une prise de décision à long terme, étant donné que la «comparaison de la VAN a permis une compréhension plus nuancée de l'incidence des flux de trésorerie attendus sur les deux sites. L'entreprise a également été informée du fait que la comparaison de la VAN était l'approche standard requise pour démontrer l'existence d'une exigence de financement applicable pour les aides à finalité régionale». La Hongrie a expliqué que Melrose, en tant qu'investisseur financier, cherche à investir, à récupérer et à réinvestir aussi rapidement que possible, et fonde donc toutes ses décisions sur le délai d'amortissement. Par conséquent, GKN Automotive était obligée de calculer le délai d'amortissement pour faire approuver le financement. Par ailleurs, après avoir obtenu l'approbation, GKN Automotive, en tant qu'entreprise de production traditionnelle qui cherchait à adopter une approche à plus long terme de l'investissement dans les projets et recherchait un meilleur équilibre entre les projets et les investissements, de manière que ses besoins à moyen et à long terme soient tous pris en considération, a utilisé, en janvier 2021, la méthode de la VAN «pour confirmer une hypothèse quant au site retenu pour le projet, et non pour rendre une décision finale quant au choix du site». La Hongrie fait également valoir que la présentation préparée en vue de la réunion du 29 janvier 2021 a été remplacée par la présentation préparée pour la réunion du 9 décembre 2021, cette dernière contenant un rapport plus complet dans lequel apparaissent à la fois le délai d'amortissement et la comparaison de la VAN des deux derniers sites, et qui a servi de base à la décision finale quant au choix du site rendue le 9 décembre 2021 en faveur de la Hongrie, sur l'hypothèse d'un montant total de l'aide qui a permis d'atteindre le seuil d'amortissement de [4,5-5,4] ans et tenant compte de facteurs tant financiers que non financiers. La VAN est également couramment utilisée par GKN Automotive dans d'autres contextes tels que l'acquisition de nouveaux débouchés. À cet égard, la Hongrie attire l'attention de la Commission sur le fait que, pour d'autres grands projets d'investissement, dont les bénéficiaires étaient des entreprises de production traditionnelles, les décisions ont été prises sur la base de calculs de la VAN, et non sur la base des délais d'amortissement.
- (74) La Hongrie considère donc que la méthode du délai d'amortissement semble moins appropriée pour les décisions stratégiques à long terme et estime que l'analyse de la VAN a permis à GKN Automotive de mieux comprendre les coûts et les avantages propres au site ainsi que les facteurs de performance tout au long de la durée de vie du projet. Selon les autorités hongroises, il n'était ni nécessaire ni correct d'utiliser la méthode du délai d'amortissement dans l'analyse des sites effectuée après que Melrose eut contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet d'investissement.
- (75) En ce qui concerne l'observation de la Commission selon laquelle le délai d'amortissement inclus dans la demande de dépenses en capital de novembre 2020 ne tenait pas compte des recettes tirées de la vente de terrains et de bâtiments dans les deux installations de production existantes qui devaient être délocalisées en Hongrie [considérant 136, point f), de la décision d'ouverture], la Hongrie fait valoir qu'il est courant, au sein de GKN Automotive, de ne pas tenir compte de ces éléments dans les dossiers d'analyse de rentabilité des projets. Quant au fait que la demande de dépenses en capital ne tenait pas compte du montant de l'aide proposé dans l'offre indicative, la Hongrie fait valoir que GKN Automotive a agi avec prudence, étant donné qu'au moment de l'examen du dossier d'analyse de rentabilité du projet, l'aide n'était pas considérée comme acquise. En outre, ainsi que le fait valoir la Hongrie, GKN Automotive savait qu'en raison de son intention de délocaliser d'autres sites européens, toute aide nécessiterait l'approbation de la Commission.
- (76) La Hongrie conclut que le délai d'amortissement de [4,5-5,4] ans était un critère déterminant pour la mesure notifiée. L'intention de Melrose était clairement d'améliorer le délai d'amortissement (c'est-à-dire de rester en dessous du seuil de [4,5-5,4] ans). L'équipe dirigeante de GKN Automotive a pris la décision finale d'investir en Hongrie le 9 décembre 2021, plus d'un an après que le premier dossier d'analyse de rentabilité du projet eut été contesté le 12 novembre 2020. Le 9 décembre 2021, le projet d'investissement en Hongrie devait, selon toute probabilité, être assorti d'un délai d'amortissement de [4,4-5,3] ans (inférieur à l'objectif de [4,5-5,4] ans) grâce aux incitations (et d'un délai de [5,5-7,1] ans sans les incitations). Étant donné que l'équipe dirigeante de GKN Automotive a réussi à rester en dessous du seuil de [4,5-5,4] ans, accédant ainsi à la demande de l'actionnaire formulée dans le cadre de la contestation du dossier d'analyse de rentabilité du projet du 12 novembre 2020, elle n'a pas dû demander une nouvelle approbation à Melrose et ne l'a informée que du choix du site définitif.

- (77) Enfin, la Hongrie se déclare préoccupée par les hypothèses de la Commission selon lesquelles une politique d'investissement formelle aurait dû être mise en place pour que Melrose puisse remettre en cause le dossier d'analyse de rentabilité du projet. Même sans politique d'investissement formelle imposant un délai d'amortissement de moins de [4,5-5,4] ans, puisque telle est l'hypothèse de la Commission, Melrose, en tant que propriétaire, aurait toujours pu demander à GKN Automotive d'améliorer la viabilité financière du projet d'investissement.

3.1.3. *Le choix de la Turquie en tant que seul scénario contrefactuel*

- (78) La Hongrie fait valoir que, pour réduire encore le délai d'amortissement après que Melrose eut contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet, GKN Automotive a dû modifier fondamentalement les hypothèses de base et donc envisager un autre site potentiel en explorant la piste d'un site à très faible coût afin de déterminer s'il existait une solution plus intéressante. Dans ce contexte, elle a mené un processus de sélection en plusieurs étapes, comprenant une analyse des coûts propres au site, l'exclusion des autres pays à faible coût précédemment pris en considération (en raison de coûts comparables à ceux de la Hongrie), l'examen de sites à très faible coût et la sélection d'un site à très faible coût dans lequel le projet d'investissement pourrait être mis en œuvre de manière réaliste dans les délais requis.

- (79) La Hongrie fait valoir qu'au moment de l'élaboration de la stratégie, la Turquie apparaissait comme ayant le ratio coûts/recettes le plus faible parmi les sites existants de GKN Automotive. En novembre 2020, lorsque Melrose a demandé d'améliorer le délai d'amortissement, la Turquie est apparue comme une piste prioritaire à explorer. La Pologne et la Slovaquie, qui avaient été présélectionnées, ont été écartées, étant donné que les investissements réalisés là-bas entraîneraient des coûts comparables à ceux d'un investissement en Hongrie. Pour les autres pistes à très faible coût, telles que la Serbie, le Maroc, la Roumanie et la Bulgarie, qui, selon la Hongrie, avaient toutes été envisagées dans une certaine mesure à différents stades du processus de sélection des sites, il aurait fallu déployer des efforts supplémentaires, prolongeant ainsi le délai de prise de décision ce qui, en fin de compte, aurait retardé le début de la production. À ce stade du projet, seul un investissement en Turquie, dans la région où GKN Automotive avait déjà des activités, était réalisable, compte tenu de la présence là-bas d'une équipe locale capable de respecter le calendrier prévu pour le projet d'investissement. Même si les activités existantes en Turquie étaient limitées en volume, le site avait toujours enregistré de très bons résultats opérationnels et était hautement compétitif sur le plan des coûts par rapport à d'autres sites existants de GKN Automotive; il aurait donc pu constituer une base viable pour une nouvelle expansion de la présence locale. À ce stade, la Turquie est donc apparue comme la piste la plus plausible à approfondir.

- (80) La Hongrie a fourni deux invitations à des réunions en ligne du 19 novembre 2020 et du 4 décembre 2020, des réunions qu'elle qualifie d'«entretiens informels» entre deux responsables du projet d'investissement chez GKN Automotive, ainsi qu'une invitation à une réunion en ligne du 10 décembre 2020 entre le personnel responsable du projet d'investissement chez GKN Automotive et le personnel local en Turquie ayant pour objet un «examen rapide [du projet d'investissement] en vue de convenir des prochaines étapes». La Hongrie fait valoir que ces documents constituent des preuves supplémentaires des réunions qui se sont tenues en novembre et en décembre 2020 au cours desquelles le projet d'investissement a été examiné, y compris la manière de traiter les objections de Melrose au dossier d'analyse de rentabilité du projet. La Hongrie explique qu'au cours de ces réunions, de même qu'au cours des réunions pour lesquelles des éléments de preuve ont déjà été fournis lors de l'examen préliminaire de la Commission, GKN Automotive a conclu que «a) seul un autre site à moindre coût permettrait d'atteindre le niveau d'amélioration requis pour respecter le délai d'amortissement visé; b) à part la Turquie, les autres sites ne modifieraient pas sensiblement la viabilité financière (c'est le cas de la Pologne ou de la Slovaquie) et/ou seraient susceptibles de retarder considérablement le processus d'investissement en l'absence d'activités locales existantes (c'est le cas du Maroc ou de la Serbie)». Hormis ces invitations aux réunions, aucun autre élément de preuve n'a été fourni.

- (81) La Hongrie a fourni un courriel daté du 8 décembre 2020 dans lequel, dans le prolongement des activités menées au cours de la période allant du 1^{er} au 7 décembre 2020 décrites au considérant 60 de la décision d'ouverture, le personnel local de GKN en Turquie a présenté des informations sur l'historique des investissements de GKN Automotive en Turquie (usine créée en 2009 et élargie en 2013), sur le site actuel et sur les investissements réalisés par d'autres entreprises dans la région. La Hongrie soutient que ce courriel corrobore également les premières discussions internes sur la localisation du projet en Turquie.

3.1.4. *La Turquie en tant que véritable scénario contrefactuel*

- (82) En ce qui concerne le calendrier des activités préparatoires de GKN Automotive en Turquie et les discussions avec la Commission dans le cadre de la prénotification, la Hongrie soutient que la piste d'un site contrefactuel en Turquie a commencé à être étudiée immédiatement après qu'il a été demandé de chercher un site à très faible coût. La Hongrie a mentionné la mise à jour du tableau de bord en décembre 2020 (décrite au considérant 63 de la décision d'ouverture), l'analyse financière de cet autre scénario possible au cours du mois de janvier 2021 et les négociations avec les autorités turques en janvier 2021. Étant donné que l'octroi de l'aide proposée par la Hongrie était soumis à l'approbation de la Commission, GKN Automotive ne pouvait pas la considérer comme acquise. Par conséquent, la Hongrie a lancé une procédure de prénotification avec la Commission en juin 2021 et l'équipe dirigeante de GKN Automotive a continué de développer le scénario d'un investissement en Turquie en parallèle, afin de proposer un niveau d'analyse identique à celui des autres sites: elle a organisé de nouvelles réunions avec les autorités turques, une visite du site par la division «VP Operations Europe» en juillet 2021 (l'équipe locale s'était rendue sur le site à un stade bien plus précoce du processus) ainsi que d'autres activités préparatoires liées à l'achat des terrains, à la planification des projets et à la conception des bâtiments. La Hongrie explique que, étant donné que GKN Automotive disposait d'une installation existante en Turquie, la majeure partie de ce travail a été effectuée par l'équipe locale et que l'organisation des visites du site par les cadres de l'entreprise ne s'est justifiée qu'une fois que le dossier a atteint un niveau de maturité approprié, ce qui était la principale préoccupation de l'équipe responsable de la sélection du site entre décembre 2020 et juillet 2021.
- (83) En ce qui concerne le moment choisi pour la prénotification de l'affaire à la Commission, comme indiqué au considérant 140 de la décision d'ouverture, la Hongrie fait valoir que la prénotification du projet par le bénéficiaire en Hongrie dès le printemps 2021 ne s'apparente pas à un choix de site. La Hongrie et le bénéficiaire ont contacté la Commission le plus tôt possible compte tenu de la complexité du dossier, qui comprend un volet «délocalisation» à propos duquel il n'existait pas de jurisprudence. Le bénéficiaire a souhaité une prénotification rapide afin d'avoir une meilleure idée de ses chances d'obtenir l'aide. La Hongrie a mentionné le procès-verbal de la réunion relative à une décision quant au choix du site du 29 janvier 2021, duquel il ressortait que Miskolc avait été confirmé comme site privilégié pour le projet d'investissement en partant de l'hypothèse que le projet se verrait accorder le montant total des incitations. La Hongrie a également fait référence à la présentation que l'équipe responsable de la sélection du site avait préparée en vue de la réunion du 9 décembre 2021 au cours de laquelle la décision finale a été prise quant au choix du lieu. Cette présentation indique que «compte tenu de l'avancement des procédures nationales de demande et d'approbation de l'UE visant à obtenir des mesures incitatives, il est désormais plus probable qu'en janvier que la Hongrie accorde des incitations. Celles-ci compenseront largement l'avantage financier de la Turquie par rapport à la Hongrie et permettront au projet d'atteindre l'objectif d'amortissement de [4,4-5,3] ans ([5,5-7,1] ans sans incitations)».
- (84) En ce qui concerne les risques politiques et opérationnels perçus en Turquie, la Hongrie affirme que les risques politiques en Turquie n'ont jamais été considérés comme dissuasifs, étant donné que le bénéficiaire exerce déjà des activités fructueuses dans ce pays. En novembre 2019, une évaluation du site existant de GKN Automotive en Turquie réalisée dans le cadre de la stratégie avait montré des résultats économiques très plausibles, ce qui n'a pas empêché GKN Automotive de temporiser et d'envisager une éventuelle extension du site, en raison des risques perçus et d'autres facteurs opérationnels et en invoquant le fait que le coût n'était pas un facteur de décision important avant les objections de Melrose au dossier d'analyse de rentabilité du projet en novembre 2020. Ce n'est qu'à ce moment-là que le facteur de coût/le délai d'amortissement est devenu prioritaire sur tous les autres critères. Lorsque la Turquie a été ajoutée au classement en décembre 2020, elle a obtenu la note la plus faible en ce qui concerne les risques politiques et économiques, ce qui signifiait que la perception interne de la Turquie n'avait pas sensiblement changé et que les risques étaient toujours considérés comme élevés par rapport aux autres sites examinés. Toutefois, compte tenu des expériences positives tirées des activités actuelles en Turquie et de la priorité donnée à l'incidence financière pour atteindre l'objectif d'amortissement, l'équipe responsable de la sélection du site a décidé que les niveaux de risque perçus étaient tolérables et qu'elle pouvait avancer dans le scénario d'un investissement en Turquie, qui restait très intéressant d'un point de vue financier. La Hongrie explique que le profil de risque accru de la Turquie a été très largement pris en considération dans la décision finale quant au choix du site en décembre 2021 et que, «[e]n ce qui concerne l'aide, la Hongrie respectait l'objectif d'amortissement de Melrose, l'actionnaire guidé par des considérations strictement financières, mais a été considérée par la direction de l'entreprise (davantage tournée vers la stratégie) comme favorable sur la base de critères non financiers — y compris le profil de risque — de sorte que ceux-ci ont été considérés comme compensant l'avantage financier que la Turquie conservait». Si GKN Automotive ne considérait pas la Turquie comme un endroit viable, elle n'y aurait jamais implanté de site.
- (85) Enfin, la Hongrie fait valoir qu'en 2020 et 2021, lorsque GKN Automotive envisageait la Turquie comme autre site possible, d'autres investisseurs (fournisseurs d'équipements d'origine ou constructeurs automobiles) considéraient la Turquie comme un lieu d'investissement crédible, que ce soit pour investir ou étendre leurs sites existants, ce qui confirme donc en principe la crédibilité de la Turquie en tant que site potentiel.

3.2. Proportionnalité

3.2.1. Proportion de l'écart de VAN couvert par l'aide d'État

(86) Au considérant 145 de la décision d'ouverture, la Commission avait remis en question la déclaration du bénéficiaire selon laquelle les incitations hongroises «compenseront largement l'avantage financier de l'option Turquie». En effet, les incitations couvrent moins de 50 % de l'écart de VAN. La Hongrie considère que cet élément relève de l'analyse de proportionnalité et fait valoir que l'avantage significatif qu'elle tire des critères qualitatifs (non financiers) du modèle de notation, tels que les compétences et la disponibilité de la main-d'œuvre, les infrastructures, la logistique, la proximité avec les clients, les risques, combiné au délai d'amortissement de [4,4-5,3] ans en cas d'incitations (qui répond à la demande de l'actionnaire d'améliorer le délai d'amortissement pour atteindre l'objectif de [4,5-5,4] ans), était suffisant pour que l'équipe dirigeante de GKN Automotive prenne la décision en décembre 2021 de localiser l'investissement en Hongrie. La Hongrie note également que, d'après son expérience, l'aide d'État est l'un des facteurs, mais pas toujours le facteur déterminant, dont tiennent compte les investisseurs lorsqu'ils décident où réaliser leur prochain investissement. La Hongrie présente également une liste de trois dossiers d'aides d'État dans lesquels la Commission a autorisé l'aide alors qu'elle ne couvrirait qu'une partie de l'écart de VAN.

3.2.2. Taille du projet d'investissement

(87) Au considérant 165 de la décision d'ouverture, la Commission s'est interrogée sur la question de savoir si l'aide correspond aux surcoûts nets générés par un investissement dans la zone concernée, par rapport au scénario contrefactuel en l'absence d'aide. La Hongrie fait valoir que la portée du projet d'investissement au titre de la troisième vague et de la nouvelle troisième vague n'est pas la même pour ce qui est de la répartition des produits et des volumes, car ces deux vagues répondent à des concepts fondamentalement différents qui se traduisent par des objectifs différents en matière de présence (nombre de nouveaux sites, répartition des produits et volume/capacité par site). Les besoins en espace ne sont donc pas comparables. La Hongrie fait observer que la production des arbres de transmission nécessite beaucoup plus de place que la production des arbres latéraux. Alors que les arbres latéraux font environ 0,5 m de long (ils couvrent la distance entre la transmission au centre de la voiture et les roues), les arbres de transmission peuvent faire jusqu'à trois mètres de long (ils relient l'essieu avant à l'essieu arrière). Par conséquent, les besoins en matière d'équipement et de surface au sol sont plus élevés pour produire un même volume d'arbres de transmission plutôt que d'arbres latéraux.

(88) En outre, au considérant 165 de la décision d'ouverture, la Commission a mis en doute la capacité créée grâce au projet d'investissement. La Hongrie soutient qu'il existe plusieurs raisons pour lesquelles les volumes de vente et de production sont inférieurs à la capacité créée. Les chiffres relatifs à la capacité se rapportent à la production maximale technique dans des conditions optimales, tandis que les volumes de production réels sont toujours inférieurs aux capacités techniques en raison de facteurs tels que les pannes, les changements, la disponibilité insuffisante d'intrants ou de main-d'œuvre. En outre, les capacités doivent être dimensionnées pour couvrir les périodes temporaires de forte demande, et non les demandes annuelles moyennes, et une réserve de capacité doit être prévue pour plusieurs groupes de produits. La Hongrie signale que les volumes de 2020 et de 2021 qui ont été soumis au cours de l'examen préliminaire de la Commission ont été touchés par la baisse de la demande consécutive à la flambée de COVID-19 et que les volumes devraient retrouver leurs niveaux d'avant la pandémie dans les années à venir. Enfin, la Hongrie précise que la taille du plan d'aménagement de l'espace dans le projet d'investissement en Hongrie est comparable à celle des sites délocalisés. La Hongrie répète également que le projet d'investissement comprend des transferts depuis les sites existants vers le nouveau site sans augmentation de la capacité sur l'ensemble du réseau de production en Europe et que le bénéficiaire a confirmé qu'aucune capacité de production supplémentaire ne sera installée dans la nouvelle usine en Hongrie dans le cadre de ce projet.

3.2.3. Période prise en considération pour le calcul de la VAN

(89) En ce qui concerne l'absence de correspondance entre les périodes prises en considération pour le calcul de la VAN (décision d'ouverture, considérant 165), la Hongrie fait valoir que le calendrier subit le même retard dans les deux scénarios. Tant pour la Hongrie que pour la Turquie, la première année d'accélération de la production a été fixée à 2022 (la date de début de la production étant supposée la même) et le démarrage complet de la production est prévu pour 2026.

3.3. Effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges

(90) En ce qui concerne l'effet négatif manifeste de la délocalisation, la Hongrie fait valoir qu'elle est convaincue que la Turquie était un scénario contrefactuel crédible et qu'il n'existe donc aucun lien de causalité entre l'aide et la délocalisation.

3.4. Autres

- (91) La Hongrie ne conteste pas le point de vue de la Commission, au considérant 111 de la décision d'ouverture, selon lequel les lignes directrices de 2022 s'appliquent à l'avantage fiscal et explique que cela «ne devrait pas modifier la conclusion de l'appréciation de la Commission», étant donné que, «en vertu de la carte hongroise des aides à finalité régionale approuvée par la Commission pour la période 2022-2027 (SA.63934), Felszólca relève du même plafond des aides à finalité régionale (50 %) qu'en vertu de la carte précédente» et que les autres conditions fixées dans les lignes directrices de 2022 sont remplies.
- (92) En ce qui concerne la question posée par la Commission au considérant 133 de la décision d'ouverture quant à savoir sur quelle base, s'agissant de l'effet incitatif substantiel, la Hongrie a présenté une offre d'incitation indicative le 5 novembre 2020, la Hongrie répond que la demande officielle de subvention en espèces améliorée est parvenue au donneur d'aide le 8 avril 2021 et qu'elle contenait des preuves du processus décisionnel interne en matière de choix du site. Tout ce qui est antérieur à cette date relève de l'informel et a servi à éclairer le processus de sélection. Elle rappelle que peu d'informations étaient disponibles à l'époque. La Hongrie explique également que, lors des réunions avec l'HIPA, le bénéficiaire a indiqué à plusieurs reprises que d'autres sites étaient en cours d'évaluation et que l'entreprise n'avait pas encore choisi le site.
- (93) La Hongrie fait également valoir qu'au considérant 133 de la décision d'ouverture, la Commission pointe le fait que la Hongrie a fourni au bénéficiaire des informations relatives à la délocalisation. À cet égard, la Hongrie soutient que l'HIPA, en sa qualité d'autorité chargée de l'octroi, est tenu de fournir aux bénéficiaires potentiels toutes les informations qui pourraient être applicables dans un cas particulier. Il s'agit d'une procédure standard qui s'applique à toutes les demandes d'aides d'État. La Hongrie considère que le bénéficiaire a agi comme l'aurait fait n'importe quel investisseur diligent qui tente de rassembler toutes les informations avant de prendre une décision. Si ces informations communiquées par l'HIPA avaient poussé GKN Automotive à envisager un pays à très faible coût comme autre site possible, GKN Automotive aurait pu commencer à préparer cet autre scénario d'un site en Turquie dès le mois d'août 2020.

4. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES AUTRES PARTIES INTÉRESSÉES

4.1. Observations de Melrose

- (94) Melrose précise que, le 20 avril 2023, GKN Automotive et Rubin ont été scindées de Melrose pour former un nouveau groupe de sociétés indépendant, dont la société mère ultime est Dowlais Group plc. Melrose ajoute que, en février 2023, Rubin a changé sa dénomination sociale pour devenir GKN Automotive Hungary Kft., GKN Automotive devenant l'unique actionnaire en lieu et place d'Eachairn Aerospace Holdings Limited.
- (95) En ce qui concerne les doutes exprimés par la Commission sur le rôle de Melrose dans le processus décisionnel, en particulier dans la décision sur le site et la contestation du dossier d'analyse de rentabilité du projet, Melrose soutient qu'elle a appliqué un modèle d'entreprise décentralisé dans lequel la majorité des décisions opérationnelles et stratégiques sont prises par les équipes d'encadrement et de direction des entreprises en portefeuille, Melrose se réservant le droit d'approuver certaines décisions ou d'y opposer son veto. Melrose limite son ingérence dans les affaires des entreprises qu'elle détient dans son portefeuille à l'examen des décisions d'investissement importantes pour s'assurer qu'elles sont appropriées et qu'elles respectent les conditions financières prévues. En présentant la demande de dépenses en capital accompagnée d'un dossier d'analyse de rentabilité du projet et en résumant les hypothèses financières du projet d'investissement lors de la réunion avec les cadres et directeurs exécutifs de Melrose le 12 novembre 2020, GKN Automotive a agi conformément aux conditions d'approbation fixées par Melrose, telles qu'elles sont définies dans la délégation de pouvoirs que la Hongrie a présentée en même temps que ses observations (considérant 56). Melrose a bien compris le but stratégique de la proposition et la nécessité d'une approbation rapide des fonds pour permettre à GKN Automotive d'avancer dans le projet d'investissement et a donc approuvé le dossier global d'analyse de rentabilité du projet, tout en chargeant l'équipe dirigeante de GKN Automotive de trouver les moyens de réduire le délai d'amortissement à moins de [4,5-5,4] ans. Les références à la Hongrie dans le dossier d'analyse de rentabilité du projet et la demande de dépenses en capital constituaient une hypothèse de travail. L'équipe dirigeante de GKN Automotive avait pour mission de prendre en charge le choix du site et d'arrêter une décision définitive sur le site, pour autant que le dossier d'analyse de rentabilité du projet sous-jacent et le calendrier d'amortissement respectent les attentes financières de Melrose et le budget approuvé.

- (96) En ce qui concerne les doutes exprimés par la Commission quant au fait qu'un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans ait été un facteur déterminant, entrant en ligne de compte au moment de la décision relative à l'investissement et au choix du site, Melrose fait valoir que, pour garantir un retour sur investissement acceptable, pour les grands investissements stratégiques tels que le projet d'investissement, il existe une pratique interne bien établie consistant à exiger un délai d'amortissement non supérieur à [4,5-5,4] ans et que des délais d'amortissement plus longs ne sont généralement pas considérés comme acceptables. Pour justifier de l'existence d'une telle pratique interne, Melrose renvoie à son courriel du 6 août 2021, présenté dans le cadre de l'enquête préliminaire, auquel la Hongrie fait également référence (considérant 57). Melrose renvoie également au procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020, que la Hongrie présente en même temps que ses observations (considérant 60) et qui constitue un élément de preuve datant de l'époque des faits concernant l'objectif financier exact que le projet d'investissement devait atteindre.

4.2. Observations de GKN Automotive

- (97) GKN Automotive signale qu'elle était le principal organe décisionnel dans le projet d'investissement et que Rubin est une filiale qui n'a été créée que lorsque la décision de choisir la Hongrie comme site pouvant accueillir l'investissement était suffisamment réfléchie. GKN Automotive précise que, en septembre 2022, Rubin a modifié sa dénomination sociale pour devenir GKN Automotive Hungary Kft.
- (98) En ce qui concerne la portée de la mission de l'équipe dirigeante de GKN Automotive et les doutes soulevés par la Commission aux considérants 133 à 137 de la décision d'ouverture, GKN Automotive fait valoir que Melrose, en tant qu'investisseur financier, n'était chargée que d'approuver le financement du projet d'investissement et qu'elle n'est pas intervenue dans les aspects opérationnels, lesquels relevaient entièrement de la responsabilité de l'équipe dirigeante de GKN Automotive. Comme le démontre la délégation de pouvoirs, les prérogatives de Melrose sont principalement attachées aux questions financières. Dans ce contexte, l'équipe dirigeante de GKN Automotive a préparé le dossier d'analyse de rentabilité du projet ainsi que tous ses aspects opérationnels et les a présentés à Melrose le 12 novembre 2020 avec la demande de dépenses en capital. Melrose a reconnu la nécessité d'une approbation rapide des fonds pour permettre à l'équipe dirigeante de GKN Automotive d'avancer dans le projet d'investissement. Dans le même temps, les cadres et directeurs exécutifs de Melrose ont contesté le délai d'amortissement et demandé à l'équipe dirigeante de GKN Automotive d'améliorer l'attractivité financière du projet d'investissement, ainsi qu'il ressort du procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020 (considérant 60).
- (99) En ce qui concerne la politique de Melrose qui prévoit un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans, GKN Automotive renvoie une fois de plus au procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020 (considérant 60) pour étayer ses déclarations. À l'instar de la Hongrie (considérant 68), GKN Automotive communique également le délai d'amortissement de quatre autres projets européens récents dans son portefeuille, dont le délai d'amortissement est inférieur à [4,5-5,4] ans. GKN Automotive fait valoir que la comparaison entre la présentation du dernier examen préalable du 30 octobre 2020 (que la Hongrie mentionne également, considérant 70), en préparation du réexamen du dossier d'analyse de rentabilité du projet par Melrose prévu le 12 novembre 2020, et la présentation finale pour la réunion du 12 novembre 2020 montre l'évolution des coûts du projet et fait ressortir les arguments relatifs à la nécessité de réduire le délai d'amortissement, ce qui met en évidence une compréhension claire de la politique de Melrose à cet égard. Enfin, GKN Automotive fait également référence au courriel de Melrose du 6 août 2021, présenté dans le cadre de l'enquête préliminaire (considérant 57), qui constitue un élément de preuve datant de l'époque des faits concernant les objectifs financiers de Melrose.
- (100) En ce qui concerne le choix de la Turquie comme seul scénario contrefactuel et les doutes soulevés par la Commission aux considérants 138 et 139 de la décision d'ouverture, GKN Automotive fait valoir que la décision de ne pas inclure la Turquie dans les étapes suivantes de l'évaluation initiale des sites en 2019 était fondée sur le fait que la Turquie avait été reléguée derrière d'autres sites au terme d'une évaluation plus complète (qui incluait également des facteurs stratégiques et opérationnels) malgré une évaluation favorable en termes de coûts. Lorsque Melrose a contesté la viabilité financière du dossier d'analyse de rentabilité du projet, le facteur de coût a pris une importance capitale dans le choix ultérieur du site afin d'améliorer la viabilité financière du projet (amortissement) et, de ce fait, la Turquie a fait l'objet d'un nouvel intérêt. Choisir d'autres sites à faible coût sur lesquels GKN Automotive n'était pas présente risquait d'entraîner des retards importants dans le projet d'investissement et d'accroître l'exposition au risque. La présence locale et l'expérience positive des opérations existantes sont devenues un facteur déterminant pour choisir la Turquie comme solution à très faible coût, compte tenu des contraintes de temps.

- (101) Quant au fait que la Turquie était un véritable scénario contrefactuel en faveur duquel GKN Automotive pourrait effectivement investir et en ce qui concerne le calendrier des activités en Turquie et les doutes soulevés par la Commission aux considérants 140 à 145 de la décision d'ouverture, GKN Automotive fait valoir qu'au moment de la prénotification de l'aide par la Hongrie, l'autre scénario consistant à réaliser l'investissement en Turquie avait déjà été développé dans une large mesure. Immédiatement après l'apparition de cette solution dans le processus de sélection du site, l'équipe responsable de la sélection du site a lancé les procédures nécessaires pour que l'analyse de ce site égale le niveau d'analyse des autres sites, ce qui a permis à GKN Automotive de disposer de dossiers d'analyse de rentabilité pour la Hongrie et la Turquie développés au même point au moment où la décision finale a été prise quant au choix du site. En ce qui concerne les risques, GKN Automotive explique que les deux sites présentaient un risque politique important, mais pas au point de menacer la viabilité du projet d'investissement. En Turquie, le site de GKN Automotive n'a connu aucune perturbation ni aucun autre effet négatif sur la production. Avant que Melrose conteste le dossier d'analyse de rentabilité du projet, la Turquie était une solution de repli, en partie en raison des risques qu'elle représentait. Après que Melrose eut contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet, ce site est apparu comme l'un des sites les plus prometteurs et présentant le meilleur rapport coût/efficacité, tandis que l'importance des risques était légèrement minimisée.
- (102) GKN Automotive fait également valoir que les investissements des fournisseurs d'équipements d'origine et des constructeurs automobiles en Turquie, de même que la dynamique positive dont profitent les entreprises britanniques qui investissent en Turquie, ajoutent à la crédibilité de la Turquie en tant que site potentiel pouvant accueillir l'investissement.
- (103) En ce qui concerne l'écart de VAN entre les deux sites, GKN Automotive souligne que les facteurs qualitatifs en faveur d'un site en Hongrie étaient suffisants pour atténuer l'écart subsistant entre la Turquie et la Hongrie, sous réserve que le projet d'investissement se voie accorder les incitations, ce qui comblerait une part considérable de l'écart. GKN Automotive considère également que les autres développements du projet dans les scénarios hongrois et turc tout au long de l'année 2021 montrent que GKN Automotive était effectivement en mesure d'améliorer la viabilité financière du scénario de l'investissement en Hongrie et de ramener le délai d'amortissement prévu en dessous de [4,5-5,4] ans en tablant sur l'octroi de l'aide au moment de la décision finale quant au choix du site. Par conséquent, malgré un écart de VAN subsistant par rapport à la Turquie, le site hongrois a réussi à satisfaire à la politique d'amortissement de Melrose qui prévoit un délai de [4,5-5,4] ans.
- (104) En ce qui concerne la proportionnalité de l'aide, l'ampleur de l'investissement, la capacité créée et les doutes soulevés par la Commission au considérant 165 de la décision d'ouverture, GKN Automotive réitère les arguments déjà soulevés par la Hongrie à propos des mêmes questions (considérants 87 et 88).
- (105) GKN Automotive salue l'avis préliminaire de la Commission selon lequel l'investissement bénéficiant de l'aide contribue au développement régional et est admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale, l'intervention de l'État est nécessaire et la mesure est appropriée. Quant aux effets négatifs potentiels de l'aide sur la concurrence et les échanges, GKN Automotive se félicite de l'avis préliminaire de la Commission selon lequel le plafond d'intensité de l'aide n'est pas dépassé. GKN Automotive indique également qu'elle croit comprendre que la conclusion relative à la création d'une surcapacité dépend de la crédibilité du scénario contrefactuel, lequel est crédible, elle le répète, et confirme qu'aucune capacité de production supplémentaire ne sera installée dans la nouvelle usine en Hongrie dans le cadre du projet et qu'il n'y a donc aucun risque de création de surcapacité. GKN Automotive ajoute qu'elle croit comprendre que la Commission considère, à titre préliminaire, que l'aide n'a pas d'effet anticoncurrence. En ce qui concerne un éventuel effet négatif manifeste de la délocalisation, GKN Automotive se félicite de l'avis de la Commission selon lequel «si le scénario contrefactuel de mise en œuvre de l'investissement en Turquie devait être considéré comme authentique, la Commission admettra qu'il n'y a pas de lien de causalité entre l'aide offerte en Hongrie et la délocalisation de l'activité».

4.3. Observations de la Hongrie sur les observations des autres parties intéressées

- (106) La Hongrie note que les observations des autres parties intéressées concordent pleinement avec celles qu'elle a formulées sur la décision d'ouverture.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE

5.1. **Existence d'une aide**

- (107) Pour les motifs exposés aux considérants 97 à 105 de la décision d'ouverture, la Commission a considéré que la mesure notifiée constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, étant donné qu'elle était imputable à l'État et octroyée au moyen de ressources d'État, qu'elle était sélective, qu'elle procurait un avantage économique à son bénéficiaire, qu'elle était susceptible d'affecter les échanges entre États membres et qu'elle faussait ou menaçait de fausser la concurrence. Cette appréciation reste valable, de sorte que la Commission conclut que la mesure constitue une aide d'État.

5.2. **Légalité de la mesure**

- (108) Si le montant de l'aide à l'investissement à finalité régionale à octroyer dépasse le seuil de notification fixé à l'article 4, paragraphe 1, point a), du RGEC, l'aide n'est pas couverte par l'exemption prévue par le RGEC et doit donc être notifiée individuellement à la Commission.
- (109) La mesure se compose de deux éléments: une subvention en espèces accordée avant le 31 décembre 2021 (considérant 29) et un avantage fiscal que la Hongrie considère avoir été accordé le 12 décembre 2021 (considérant 31). Au considérant 111 de la décision d'ouverture, la Commission a mis en doute cette date d'octroi et a conclu que l'aide n'avait peut-être pas encore été accordée (considérant 115).
- (110) Dans la région de Hongrie septentrionale, l'intensité d'aide maximale applicable, au moment de l'octroi de la subvention en espèces, était de 50 %. Par conséquent, le seuil de notification applicable [prévu à l'article 4, paragraphe 1, point a), du RGEC applicable au moment de l'octroi de la subvention en espèces] était de 37 500 000 EUR, calculé conformément au mécanisme défini à l'article 2, point 20), du RGEC applicable au moment de l'octroi de la subvention en espèces. Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'intensité de l'aide pour la région de Hongrie septentrionale est de 60 %⁽³⁷⁾. À compter du 1^{er} juillet 2023, pour les aides à finalité régionale, la Commission a relevé les seuils de notification à 41 250 000 EUR dans le cas d'une intensité d'aide maximale de 50 % et à 49 500 000 EUR dans le cas d'une intensité d'aide maximale de 60 %⁽³⁸⁾. La Commission considère que la subvention en espèces, d'un montant de 44 760 000 EUR en valeur nominale (43 010 000 EUR en valeur actualisée) (considérant 32), dépassait déjà le seuil de notification pour une région de 50 % (c'est-à-dire l'intensité de l'aide qui s'appliquait au moment de l'octroi de la subvention en espèces), ce qui signifiait que la mesure ne bénéficiait pas de l'exemption de l'obligation de notification au titre de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, indépendamment de l'avantage fiscal.
- (111) La Commission conclut qu'en subordonnant l'octroi de la subvention en espèces à l'approbation de la Commission, en adoptant l'acte d'octroi de l'avantage fiscal uniquement une fois que l'approbation de la Commission a été notifiée, et en ayant notifié la mesure, les autorités hongroises ont respecté les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et de l'article 4, paragraphe 1, point a), du RGEC.

5.3. **Base juridique de l'appréciation**

- (112) Par dérogation à l'interdiction générale d'accorder des aides d'État énoncée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une aide peut être jugée compatible si elle peut bénéficier de l'une des dérogations prévues par le TFUE.
- (113) En l'espèce, la mesure vise à promouvoir le développement régional dans une zone désignée conformément à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE. Les autorités hongroises ont notifié cette mesure sur la base des lignes directrices de 2014. La subvention en espèces constitue une aide individuelle octroyée sur la base du décret gouvernemental n° 210/2014 (VIII.27.) relatif au régime réservé à la promotion des investissements, un régime d'aides à finalité régionale mis en œuvre au titre du RGEC (considérant 29). L'avantage fiscal constitue une aide individuelle octroyée sur la base de la loi LXXXI de 1996 relative à l'impôt sur les sociétés et les dividendes et du décret gouvernemental n° 165/2014 relatif aux avantages fiscaux en faveur du développement (VII.17.), un autre régime d'aides à finalité régionale⁽³⁹⁾ mis en œuvre au titre du RGEC (considérant 30). Sur cette base, la Commission considère que l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, tel qu'interprété par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, constitue la base juridique appropriée pour apprécier la compatibilité de la mesure.

⁽³⁷⁾ Voir note de bas de page n° 6.

⁽³⁸⁾ Règlement (UE) 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023 modifiant le RGEC (JO L 167 du 30.6.2023, p. 1).

⁽³⁹⁾ Ce régime vaut également pour les aides à l'investissement en faveur des PME, qui ne sont pas applicables à la mesure.

- (114) La Commission a établi à titre préliminaire au considérant 110 de la décision d'ouverture que la base juridique de l'appréciation de la subvention en espèces est l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, tel qu'interprété par les lignes directrices de 2014, conformément au point 197 des lignes directrices de 2022. L'accord d'incitation sous forme de subventions en espèces a été signé avant le 31 décembre 2021, sous réserve uniquement de la décision de la Commission autorisant l'aide. Ni la Hongrie ni aucune autre partie intéressée n'ont contesté cette conclusion préliminaire à la suite de l'adoption de la décision d'ouverture. Par conséquent, pour les raisons exposées au considérant 110 de la décision d'ouverture, la Commission conclut que la compatibilité de la subvention en espèces doit être appréciée sur la base des lignes directrices de 2014.
- (115) Au considérant 111 de la décision d'ouverture, la Commission a estimé à titre préliminaire que, en ce qui concerne l'avantage fiscal, la décision du gouvernement telle qu'adoptée le 12 décembre 2021 ne constituait pas un acte d'octroi et que seule une future décision du gouvernement pouvait conférer au bénéficiaire un droit légal de recevoir l'aide. Par conséquent, la base juridique appropriée pour l'évaluation de l'avantage fiscal serait l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, tel qu'interprété par les lignes directrices de 2022. Ni la Hongrie ni aucune autre partie intéressée n'ont contesté cette conclusion préliminaire à la suite de l'adoption de la décision d'ouverture. Par conséquent, pour les raisons exposées au considérant 111 de la décision d'ouverture, la Commission conclut que la compatibilité de l'avantage fiscal doit être appréciée sur la base des lignes directrices de 2022.
- (116) La Commission fait observer que, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, rien ne l'empêcherait d'apprécier une partie de l'aide sur la base des lignes directrices de 2014 et une autre sur la base des lignes directrices de 2022 (ci-après dénommées conjointement les «lignes directrices»). En tout état de cause, les dispositions des lignes directrices qui sont pertinentes dans l'appréciation qui va suivre sont sensiblement identiques et, du reste, comme il est précisé au considérant 14, Miskolc est admissible au bénéfice d'une aide à finalité régionale selon la carte des aides à finalité régionale 2014, mais aussi selon la carte des aides à finalité régionale 2022. En outre, l'augmentation de l'intensité d'aide maximale dans la région de Hongrie septentrionale, qui passe de 50 % à 60 % (considérant 110), n'a pas d'incidence sur le résultat de l'appréciation globale de la compatibilité, présentée à la section 5.4.

5.4. **Compatibilité de la mesure**

- (117) Dans la décision d'ouverture, la Commission a émis de sérieux doutes quant à la compatibilité de la mesure d'aide en raison: i) de la crédibilité du scénario contrefactuel; ii) de l'effet incitatif; et iii) de la proportionnalité de l'aide. Qui plus est, la Commission a fait observer qu'il ne pouvait être exclu que la mesure contribue à la création ou au renforcement d'une surcapacité sur un marché en déclin absolu et qu'elle soit à l'origine de la délocalisation d'activités depuis un autre État membre, ce qui constituerait des effets négatifs manifestes sur la concurrence et les échanges (section 2.9). Le point 26 des lignes directrices de 2014 et le point 39 des lignes directrices de 2022 énoncent les critères qu'une mesure d'aide doit remplir cumulativement pour être réputée compatible avec l'article 107, paragraphe 3, du TFUE. Il s'ensuit que, si la mesure ne remplit pas l'un ou plusieurs de ces critères, elle ne saurait être considérée comme compatible avec le marché intérieur. La Commission a d'abord apprécié le critère de l'effet incitatif.

5.4.1. *Effet incitatif*

- (118) La section 3.5 des lignes directrices de 2014 et la section 5.2 des lignes directrices de 2022 disposent que l'aide doit avoir un effet incitatif. Cet effet existe dès lors que l'aide modifie le comportement d'une entreprise d'une manière que cette dernière exerce de nouvelles activités contribuant au développement d'une zone, activités qu'elle n'aurait pas exercées ou qu'elle n'aurait exercées d'une manière limitée ou différente, ou sur un autre site, si l'aide n'avait pas été octroyée. L'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon exercée ni à compenser le risque commercial normal inhérent à une activité économique.

Effet incitatif formel

- (119) Conformément aux points 64 et 65 des lignes directrices de 2014 et aux points 62 et 63 des lignes directrices de 2022, le critère lié à l'effet incitatif formel est rempli si les travaux rendus possibles par un investissement individuel débutent seulement après la présentation de la demande d'aide. Ainsi qu'il a déjà été établi au considérant 120 de la décision d'ouverture, cette condition est remplie en l'espèce, étant donné que le bénéficiaire a demandé une aide le 8 avril 2021 (subvention en espèces) et le 31 mars 2021 (avantage fiscal), tandis que les travaux rendus possibles par le projet d'investissement n'ont débuté que le 28 avril 2022 (considérant 25).

Effet incitatif substantiel

- (120) Considérant qu'une entreprise peut avoir de nombreuses raisons valables pour réaliser son investissement dans une certaine région, même si elle ne reçoit aucune aide, les lignes directrices imposent à la Commission de vérifier en détail si l'aide est nécessaire pour produire un effet incitatif substantiel pour l'investissement. L'effet incitatif peut être démontré de deux façons (voir le point 61 des lignes directrices de 2014 et le point 59 des lignes directrices de 2022), en évaluant si l'aide: incite à investir dans la zone concernée car, à défaut, l'investissement ne serait pas suffisamment rentable pour le bénéficiaire⁽⁴⁰⁾ (scénario 1, décision d'investissement), ou si elle incite à réaliser un projet d'investissement dans la zone concernée plutôt qu'ailleurs parce qu'elle compense les désavantages et coûts nets liés au choix d'un site d'investissement dans la zone concernée (scénario 2, décision sur le site).
- (121) Comme indiqué à la section 3.5.2 des lignes directrices de 2014 et à la section 5.2.1.2 des lignes directrices de 2022, l'État membre a l'obligation de prouver clairement que l'aide a un effet réel sur le choix de l'investissement ou le site retenu. À cette fin, l'État membre doit fournir une description complète du scénario contrefactuel dans lequel le bénéficiaire ne reçoit aucune aide. La Commission doit vérifier que cet autre scénario est réaliste et crédible. Conformément au point 68 des lignes directrices de 2014 et au point 66 des lignes directrices de 2022, un scénario contrefactuel est crédible lorsqu'il est authentique et qu'il intègre les variables de décision observées au moment où le bénéficiaire de l'aide prend sa décision sur les investissements à réaliser.
- (122) Le point 71 des lignes directrices de 2014 et le point 69 des lignes directrices de 2022 indiquent que, dans un scénario 2 — qui est celui invoqué par les autorités hongroises en l'espèce (considérant 41) — l'État membre pourrait démontrer l'effet incitatif de l'aide en produisant les documents de l'entreprise indiquant qu'une comparaison a été faite entre les coûts et les avantages d'une implantation dans la zone considérée bénéficiant de l'aide et ceux d'une implantation dans une ou plusieurs autres zones. Il ressort clairement du point 70 des lignes directrices de 2022 et de la pratique décisionnelle de la Commission fondée sur les lignes directrices de 2014⁽⁴¹⁾ que ces documents doivent être contemporains du processus décisionnel relatif à l'investissement ou au site d'investissement. La Commission vérifie si ces comparaisons sont réalistes. À cette fin, le point 72 des lignes directrices de 2014 et le point 70 des lignes directrices de 2022 invitent l'État membre à se fonder sur des documents officiels du conseil d'administration, des évaluations de risques (notamment liés à un site donné), des états financiers, des plans d'entreprise internes, des avis d'expert et d'autres études et documents concernant les scénarios d'investissement.
- (123) Pour vérifier la viabilité du projet dans le scénario 2, tous les coûts et les recettes qui s'y rapportent⁽⁴²⁾ doivent être pris en considération, à l'exception des éventuelles subventions octroyées à l'autre site possible, lorsque ce dernier se trouve dans l'EEE.
- (124) Déjà lors des échanges qui se sont tenus dans le cadre de la prénotification et ainsi qu'il a encore été précisé tout au long de l'examen préliminaire de la Commission, les autorités hongroises ont communiqué des informations relatives au processus décisionnel de GKN Automotive et de Melrose et ont présenté un scénario contrefactuel dans lequel le projet serait exécuté à Eskişehir, en Turquie.
- (125) Dans ses observations sur la décision d'ouverture, la Hongrie est restée sur sa position, défendue aux considérants 126 et 127 de la décision d'ouverture, selon laquelle l'équipe dirigeante de GKN Automotive n'a pris la décision finale quant au choix du site qu'en décembre 2021, tandis que l'approbation préalable de la demande de dépenses en capital par Melrose en décembre 2020 ne constituait qu'une garantie préliminaire du financement du projet et ne constituait pas une décision sur le site d'investissement (section 3.1.1).

⁽⁴⁰⁾ Cette formulation correspond au libellé des lignes directrices de 2014. Les lignes directrices de 2022 emploient les termes suivants: «ne serait pas suffisamment rentable pour le bénéficiaire de l'aide ailleurs dans l'EEE».

⁽⁴¹⁾ Décision de la Commission du 7 janvier 2022 dans l'affaire SA.59516 (2021/N) — Hongrie — LIP — Aide à l'investissement à finalité régionale en faveur de Volta Energy Solutions Kft. (JO C 461 du 2.12.2022, p. 1); décision de la Commission du 29 juin 2021 dans l'affaire SA.58633 (2020/N) — Hongrie — LIP — Aide à l'investissement à finalité régionale en faveur de SKBM Hungary (JO C 90 du 25.2.2022, p. 1); décision de la Commission du 22 mars 2022 dans l'affaire SA.63328 (2021/N) — LIP — Aide à l'investissement à finalité régionale en faveur de SK On Hungary Kft. (JO C 195 du 2.6.2023, p. 11); décision de la Commission du 4 octobre 2018 concernant l'aide d'État SA.45359 — 2017/C (ex 2016/N) que la Slovaquie envisage de mettre à exécution en faveur de Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. (JO L 177 du 2.7.2019, p. 82).

⁽⁴²⁾ Point 80 des lignes directrices de 2014 et point 97 des lignes directrices de 2022.

- (126) Afin d'évaluer la crédibilité du scénario contrefactuel invoqué par la Hongrie, la Commission s'est penchée sur la question de savoir: i) si l'équipe dirigeante de GKN Automotive pouvait décider en dernier ressort du lieu d'implantation ou si elle avait la possibilité de modifier le choix du site, après approbation de la demande de dépenses en capital, et dans quelle mesure il existait un seuil d'amortissement déterminant de [4,5-5,4] ans (section 5.4.1.1); ii) pourquoi la Turquie a fait l'objet d'un examen plus approfondi en tant que seul autre site possible, alors que d'autres sites semblaient également intéressants au regard des coûts (section 5.4.1.2); et iii) si la Turquie était un véritable scénario contrefactuel dans lequel le bénéficiaire aurait investi en l'absence d'aide en Hongrie ou si les risques perçus liés à la réalisation de l'investissement en Turquie auraient pu constituer un facteur dissuasif, de sorte que l'investissement aurait été réalisé en Hongrie même en l'absence de l'aide (section 5.4.1.3).

5.4.1.1. Mandat de GKN Automotive

- (127) Au cours de l'examen préliminaire de la Commission, la Hongrie a fourni des documents dans lesquels Melrose était citée comme l'instance de décision aux fins du choix du site pour le projet d'investissement (considérant 44). La Hongrie n'a fourni aucun élément de preuve datant de l'époque des faits concernant i) le mandat et le pouvoir de décision de l'équipe dirigeante de GKN Automotive pour améliorer le délai d'amortissement dans le dossier d'analyse de rentabilité du projet en modifiant le site décrit dans la demande de dépenses en capital ou en décidant du choix du site, ii) le caractère provisoire de la demande de dépenses en capital ou iii) les discussions concernant le seuil déterminant non atteint de [4,5-5,4] ans pour le délai d'amortissement (considéranants 44 et 46).
- (128) Dans ses observations sur la décision d'ouverture, la Hongrie considère que les doutes sérieux que la Commission nourrit sur la crédibilité du scénario contrefactuel résultent d'une hypothèse erronée selon laquelle les processus décisionnels en cause (au sein d'un groupe financier) devraient suivre les mêmes règles et/ou la même logique que celles que la Commission observe lorsqu'elle traite avec des «entreprises de production traditionnelles», qui peuvent accepter des délais d'amortissement plus longs lorsqu'elles prennent des décisions en matière d'investissements.
- (129) La Commission considère que cet argument est dénué de pertinence, étant donné que les processus décisionnels de Melrose ou de GKN concernant l'investissement et/ou le choix du site n'ont pas été examinés ni comparés avec d'autres entreprises. Il ressort clairement de la section 3.3.1.2 de la décision d'ouverture que de tels doutes résultaient de l'idée que se faisait la Commission du processus décisionnel du bénéficiaire lui-même à la lecture des documents et des informations fournis au stade de l'examen préliminaire. En outre, en ce qui concerne l'observation de la Hongrie selon laquelle Melrose envisagerait «des délais d'amortissement beaucoup plus courts», la Commission fait observer que les doutes dont elle a fait part dans la décision d'ouverture n'étaient pas fondés sur le caractère déraisonnable du délai d'amortissement, mais qu'elle se demandait plutôt si, en l'espèce, il existait effectivement un délai d'amortissement obligatoire strict de [4,5-5,4] ans qui aurait contraint GKN Automotive à relancer le processus de sélection du site et à trouver des scénarios dans lesquels l'investissement pourrait offrir le délai d'amortissement recherché de [4,5-5,4] ans.
- (130) La Hongrie a également fait observer à propos de la décision d'ouverture que la décision sur le site était une décision opérationnelle qui ne relevait pas de la compétence de Melrose, dont la compétence se limitait aux questions d'«une grande importance financière» (considérant 56). En guise de pièce justificative, la Hongrie a présenté la délégation de pouvoirs de GKN Automotive. La Commission note que, dans cette délégation de pouvoirs, les décisions concernant le financement et la sécurité ainsi que les dépenses en capital de plus de [...] GBP figurent parmi les questions pour lesquelles l'approbation de Melrose est requise (considérant 56). Le projet d'investissement a clairement atteint ce seuil. La Commission signale également que, conformément à la délégation de pouvoirs, l'approbation de Melrose est également nécessaire pour: «les transactions immobilières» (à quelques exceptions près). La Hongrie a expliqué que la délégation de pouvoirs ne porte pas sur la gestion opérationnelle ou l'exécution dans les domaines couverts par le document, ce qui inclurait les décisions opérationnelles sur des questions telles que la pénétration du marché, les détails des modifications apportées aux capacités de production (par exemple, [transfert d'activités] ou création de nouveaux sites, ou renouvellement des lignes de produits, autant de décisions qui appartiennent à l'équipe de direction de l'entreprise). La Commission considère que, s'il peut être plausible que Melrose ne participe pas à tous les aspects opérationnels des questions sur lesquelles elle exerce un pouvoir de décision (comme le projet d'investissement), la vraie question est de savoir si la décision de réaliser le projet d'investissement en Hongrie peut être assimilée à une décision opérationnelle mettant en œuvre la décision d'investissement de Melrose. Pour les raisons exposées au considérant suivant, la Commission considère qu'il n'est pas plausible que la décision sur le site puisse être considérée comme une décision opérationnelle mettant simplement en œuvre la décision d'investissement de Melrose.

- (131) Premièrement, l'argument selon lequel GKN Automotive était l'entité qui décidait unilatéralement du choix du site après l'approbation de la demande de dépenses en capital en décembre 2020 est contredit par le libellé clair de la demande. Les dépenses en capital en question se rapportaient à un projet consistant à «consolider la présence actuelle [...] sur un nouveau site situé en Hongrie» (soulignement ajouté). L'approbation du budget de la demande de dépenses en capital reposait donc intrinsèquement sur le fait que le projet d'investissement était situé en Hongrie, un site sélectionné dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes, pour lequel les coûts d'investissement ont été spécifiquement calculés dans la demande de dépenses en capital. Deuxièmement, cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument de la Hongrie selon lequel Melrose a signé la demande de dépenses en capital parce qu'elle était «d'accord avec le principe/l'idée générale» — comme indiqué dans le courriel de Melrose du 9 décembre 2020 (considérant 61). La demande de dépenses en capital résume le projet en ces termes: «consolider la présence actuelle [...] sur un nouveau site situé en Hongrie». Tous les détails supplémentaires figurent à l'annexe de la demande⁽⁴³⁾. La Commission estime par conséquent que l'accord sur le «principe/l'idée générale» doit être interprété comme un accord sur le site d'investissement (c'est-à-dire la Hongrie). Sur la base des éléments du dossier, la Commission ne considère pas le choix du site d'investissement comme une question secondaire, opérationnelle, qui pourrait être modifiée unilatéralement par GKN Automotive après avoir été approuvée par Melrose.
- (132) Dans ses observations sur la décision d'ouverture, la Hongrie a également commenté l'interprétation faite par la Commission du compte rendu de réunion et du document préparatoire pour la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020, dont il ressort que Melrose semble être l'organe décisionnel pour le choix du site (considérant 44). La Hongrie considère que, lorsqu'il est fait mention de l'approbation par Melrose du «choix du site» dans ces documents, il y a lieu de replacer cette approbation dans le contexte plus large de l'examen global du dossier d'analyse de rentabilité du projet et fait valoir que la présentation du 12 novembre 2020 montre que Melrose a seulement été invitée à approuver le dossier d'analyse de rentabilité du projet, et non le site pouvant accueillir l'investissement. Plus précisément, la Hongrie considère que la phrase en question doit avoir la signification suivante: «document portant approbation par Melrose du dossier d'analyse de rentabilité du projet dans lequel la Hongrie est l'hypothèse de travail pour le site d'investissement»⁽⁴⁴⁾. La Commission fait observer, premièrement, que cette interprétation va à l'encontre du texte du document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020, qui, sur la même diapositive, prévoit comme étapes suivantes à la fois la «mise à jour du dossier d'analyse de rentabilité du projet» pour «approbation par Melrose» et le «choix du site» pour «approbation par Melrose», ce qui indique que Melrose serait invitée à approuver le choix du site après la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020. Bien que, à la lecture de la présentation du 12 novembre 2020, la Commission pût admettre que l'approbation du «choix du site» dans ladite diapositive pouvait être interprétée dans le contexte plus large de l'examen global du dossier d'analyse de rentabilité du projet, cela ne signifie pas pour autant que le choix du site est resté ouvert à la discussion après que Melrose eut approuvé le projet d'investissement. C'est d'autant plus clair quand on suit le raisonnement exposé au considérant suivant.
- (133) La Commission signale que rien dans la présentation du 12 novembre 2020 ne fait apparaître que la Hongrie n'était qu'une hypothèse de travail ou que l'analyse du site n'a pas été finalisée au moment où Melrose a approuvé la demande de dépenses en capital. Au contraire, le site était présenté comme un élément clé du projet d'investissement. À cet égard, la première diapositive a pour objet «Résumé: [projet d'investissement] comprend la deuxième vague de consolidation de notre présence européenne [transfert d'activités] [...] et de construction d'un nouveau site en Hongrie»⁽⁴⁵⁾. Sur la deuxième diapositive, on peut lire que «la ville de Miskolc, en Hongrie, a été sélectionnée pour implanter le nouveau site afin de tirer parti du coût réduit des facteurs en Europe de l'Est et d'équilibrer l'exposition dans les pays de l'UEE». La présentation comporte également trois annexes. Deux d'entre elles présentent de l'intérêt dans ce contexte. La première retrace le déroulement des travaux relatifs au dossier d'analyse de rentabilité du projet jusqu'à la demande d'approbation dudit dossier et on peut y lire des phrases telles que «Méthode pour le transfert de production validée et affinée par le bas», qui inclut la «construction d'un nouveau site en Hongrie (région de Miskolc) dont la taille correspond aux besoins de cette vague». En outre, il est expliqué dans l'annexe que «[t]outes les hypothèses de base [sont] largement validées et fondées sur des chiffres réels/références de GKN, des sources tierces fiables (par exemple Eurostat) ou des entretiens avec des experts (concernant par exemple le marché du travail en Hongrie)». La troisième annexe donne un aperçu des différentes étapes franchies pour le choix du site, depuis la première sélection des pays rentrant dans le champ de l'analyse jusqu'à la «recommandation finale de la région et du site à cibler». Miskolc est présentée comme une «proposition de décision». Il est donc clair que la Hongrie a été présentée comme un élément inhérent au dossier d'analyse de rentabilité du projet devant être approuvé par Melrose, ainsi qu'il ressort également de la demande de dépenses en capital.

⁽⁴³⁾ La section de la demande de dépenses en capital qui contient la description du projet dont est tiré l'extrait s'intitule «Description des dépenses en capital (voir détail en annexe)» et renvoie à la présentation utilisée lors de la réunion avec Melrose du 12 novembre 2020 en annexe (décision d'ouverture, considérant 135).

⁽⁴⁴⁾ Considérant que, selon les termes employés dans le compte rendu de la réunion du 12 août 2020, l'équipe dirigeante de GKN Automotive a confirmé Miskolc, en Hongrie, comme «hypothèse de travail pour un nouveau site à présenter à Melrose pour approbation» et que l'approbation du choix du site par Melrose est prévue aux étapes suivantes (décision d'ouverture, considérant 50).

⁽⁴⁵⁾ Dans ce contexte, le terme «deuxième vague» ne désigne pas la «vague deux» de la stratégie (comme indiqué au considérant 40 de la décision d'ouverture), mais plutôt la deuxième vague de [transfert d'activités], au sein de la troisième vague de la stratégie, qui suit la première vague de [transfert d'activités] dans le cadre de la vague un de la stratégie.

- (134) La Hongrie n'a fourni aucun autre élément de preuve datant de l'époque des faits susceptible de corroborer l'argument selon lequel elle n'aurait été qu'un «site hypothétique», une «hypothèse de travail» ou un «scénario hypothétique» au moment de l'approbation de la demande de dépenses en capital.
- (135) Sur la base de ce qui précède, la Commission estime que le site faisait partie intégrante de la demande de dépenses en capital approuvée par Melrose en décembre 2020 et que la Hongrie n'a pas démontré, au moyen d'éléments de preuve crédibles, qu'elle ne constituait qu'une hypothèse de travail pour le choix du site d'investissement et que GKN Automotive était en droit de choisir un autre site en l'absence d'une nouvelle approbation par Melrose.
- (136) Bien que, sur la base des éléments de preuve examinés au considérant 133, la Commission considère que le site faisait partie intégrante de l'approbation de la demande de dépenses en capital de décembre 2020, elle estime néanmoins [conformément aux observations de la Hongrie (décision d'ouverture, considérant 57)] que le caractère sommaire de l'approbation de la demande de dépenses en capital laissait à Melrose une marge de manœuvre suffisante pour assortir son approbation de certaines conditions. À cet égard, et au regard des arguments de la Hongrie (considérant 43), la Commission doit examiner si l'approbation de Melrose était néanmoins subordonnée à la réalisation d'un objectif d'amortissement de [4,5-5,4] ans. Aux considérants 137 à 160, la Commission évalue donc si cette obligation d'amortissement en [4,5-5,4] ans était une variable de décision observée au moment de la décision relative à l'investissement et au site.
- (137) Au cours de l'examen préliminaire de la Commission, la Hongrie a fait valoir que, bien que Melrose ait approuvé la demande de dépenses en capital, elle avait contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet lors de la réunion précédente du 12 novembre 2020 au motif qu'il ne correspondait pas à sa pratique générale consistant à exiger un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans pour les investissements importants. Comme indiqué au considérant 135 de la décision d'ouverture, la Commission n'a pas pu écarter les doutes sérieux qu'elle nourrissait quant au fait qu'un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans constituait un élément déterminant dans la décision d'investir ou non, observé au moment de la décision relative à l'investissement et au site.
- (138) La Commission considère que les éléments de preuve mentionnés aux considérants 135 et 136 de la décision d'ouverture corroborent la conclusion selon laquelle un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans n'était pas un élément déterminant pour investir, et ce pour les raisons suivantes: 1) la demande de dépenses en capital a été signée avec un délai d'amortissement de [5,4-7] ans; 2) la description plus détaillée jointe à la demande de dépenses en capital contient une référence claire à un délai d'amortissement de [5,4-7] ans sans aucune mention d'un objectif inférieur à [4,5-5,4] ans; 3) dans la stratégie elle-même⁽⁴⁶⁾, il est admis que, même si l'amortissement ne paraît pas intéressant dans le cas de certaines vagues, une approche non coordonnée des projets ne permettra pas de recueillir tous les avantages de la stratégie, ce qui donne à penser que le délai d'amortissement n'était pas, en soi, un facteur déterminant dans le processus décisionnel des différentes vagues et ne devait pas nécessairement être évalué vague par vague; 4) le document préparatoire en vue de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020 mentionnait un objectif d'amortissement inférieur à [5,6-7,2] ans pour la nouvelle troisième vague, sans aucune référence à une politique de [4,5-5,4] ans; (5) le 10 novembre 2020, l'équipe responsable de la sélection du site a envoyé au directeur financier le projet de présentation préparé en vue de la réunion d'examen avec Melrose, dans lequel il était question d'un amortissement de [5,4-7] ans, et lui a demandé de transmettre ses observations avant la réunion. Ni la Hongrie ni aucune des autres parties intéressées n'ont présenté d'éléments de preuve indiquant que cette demande de l'équipe responsable de la sélection du site avait reçu une réponse, ou que le directeur financier avait fait part d'observations ou de propositions de modification de la présentation, alors que le projet de présentation prévoyait un amortissement de [5,4-7] ans; 6) en novembre 2020, après que Melrose eut prétendument contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet parce qu'il ne respectait pas l'objectif de [4,5-5,4] ans et lors des échanges au sein de l'équipe responsable de la sélection du site à propos d'autres sites, rien n'indique qu'un délai d'amortissement ait été calculé/pris en considération pour les autres sites (Turquie, Pologne, Slovaquie, Serbie ou Maroc) qui, selon la Hongrie, avaient été examinés avant de décider de choisir la Turquie comme autre site possible; 7) la comparaison entre la Hongrie et la Turquie réalisée par l'équipe responsable de la sélection du site le 17 décembre 2020 et la prétendue décision préliminaire sur le site en janvier 2021 étaient fondées sur la comparaison de la VAN et sur la notation des deux sites sans aucun calcul ni prise en considération du délai d'amortissement. Les tout premiers éléments attestant d'un calcul du délai d'amortissement pour l'autre site d'investissement en Turquie remontent seulement à décembre 2021, soit un an après l'approbation de la demande de dépenses en capital et la décision préliminaire sur le site de janvier 2021.

⁽⁴⁶⁾ Telle qu'elle est résumée dans la présentation finale du 29 novembre 2019 (décision d'ouverture, considérant 38).

- (139) Dans ses observations sur la décision d'ouverture, la Hongrie maintient que l'approbation de la demande de dépenses en capital par Melrose ne constituait pas une approbation définitive, mais seulement une approbation préalable du dossier d'analyse de rentabilité du projet visant à permettre le décaissement des fonds afin de faire avancer le projet d'investissement (considérant 73). La Hongrie maintient également que Melrose a contesté le délai d'amortissement de [5,4-7] ans et chargé l'équipe dirigeante de GKN Automotive d'améliorer le volet financier du dossier d'analyse de rentabilité du projet et de respecter le délai d'amortissement maximal prévu de [4,5-5,4] ans (considérant 59). Cette position est défendue par GKN Automotive et Melrose, qui ont fourni des déclarations signées sur cette partie du processus décisionnel (considéranants 54 et 140).
- (140) Le procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020, daté du 10 février 2023 et signé par les représentants de Melrose et de GKN Automotive, constitue une déclaration ex post, un document de référence pour la Commission dans le cadre de la procédure formelle d'examen, sur ce qui avait été discuté lors de la réunion du 12 novembre 2020. Ce document indique qu'«[un membre de Melrose] fait part de ses préoccupations quant à la viabilité financière du dossier d'analyse de rentabilité du projet au motif que le délai d'amortissement est supérieur à [4,5-5,4] ans. Il précise qu'un long délai d'amortissement signifierait que Melrose Industries pourrait ne pas récupérer en totalité son investissement en espèces dans le projet tant qu'elle détient encore une participation. Néanmoins, tous les participants à la réunion s'entendent sur la nécessité stratégique d'assurer la pérennité de l'activité "Transmission" de GKN, même si l'amortissement est moins intéressant que ne le serait un amortissement réputé acceptable dans un contexte ordinaire. Après discussion, les représentants de Melrose Industries donnent leur approbation au dossier d'analyse de rentabilité du projet, permettant au projet de se poursuivre sur la base du budget convenu. Toutefois, ils chargent l'équipe de GKN Automotive de revoir les hypothèses du projet afin de déterminer comment raccourcir le délai d'amortissement à moins de [4,5-5,4] ans en augmentant la valeur et/ou en réduisant les coûts».
- (141) La Commission considère, en premier lieu, que cette formulation dans le procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020 indique qu'il faut voir la demande de dépenses en capital comme une approbation formelle du dossier d'analyse de rentabilité du projet et du projet d'investissement, et non comme une simple «approbation initiale» ou «approbation préalable», comme le soutient la Hongrie. En tout état de cause, aucune autre approbation finale ou définitive n'a été présentée. En effet, la Hongrie a déclaré qu'aucune autre approbation de Melrose n'était nécessaire (considérant 76). En deuxième lieu, le procès-verbal rétrospectif corrobore le point de vue de la Commission selon lequel Melrose a accepté un délai d'amortissement de [5,4-7] ans en raison de la «nécessité stratégique» du projet d'investissement, tout en exprimant son souhait de voir néanmoins le délai d'amortissement raccourci. En tout état de cause, cette déclaration a été rédigée aux fins de la présente procédure et à une date éloignée de l'époque des faits, si bien qu'elle ne présente qu'une faible valeur probante et, en tant que telle, n'est pas susceptible de remettre en cause les preuves documentaires invoquées qui datent de l'époque des faits. Cette conclusion ne saurait être remise en cause par le fait que la déclaration a été rédigée par une personne ayant participé aux événements dont il est question ⁽⁴⁷⁾.
- (142) La Commission considère que la déclaration écrite du directeur général actuel de GKN Automotive (considérant 54) rédigée après les faits ne présente, elle aussi, qu'une faible valeur probante, pour les raisons déjà exposées au considérant 141. La Commission relève également que, dans cette déclaration, GKN Automotive fait état d'un problème d'accès aux documents de son ancienne société mère, Melrose. Toutefois, GKN Automotive n'a pas non plus fourni d'informations sur une quelconque référence à des contacts pris avec Melrose en vue d'obtenir des documents nécessaires pour étayer davantage les déclarations faites au cours des procédures préliminaire et formelle d'examen. Dans ses observations, Melrose non plus n'a pas fourni de documents datant de l'époque des faits à l'appui du processus décisionnel.
- (143) En ce qui concerne les preuves documentaires datant de l'époque des faits, le courriel par lequel Melrose transmet la demande de dépenses en capital signée à GKN Automotive, daté du 9 décembre 2020, montre que Melrose était d'accord avec le «principe/l'idée générale» du projet, tout en précisant qu'elle ne donnait pas son «accord sans réserve pour dépenser [220-400] millions de GBP» (c'est-à-dire le coût total du projet), car elle s'attendait à ce que les montants des dépenses finales changent par rapport aux chiffres présentés dans la demande de dépenses en capital «à mesure que le projet progresse et que le dossier d'analyse de rentabilité du projet se précise» et qu'elle souhaitait être tenue informée à chaque étape. Bien que ce document démontre qu'il existait une volonté d'améliorer encore les indicateurs de performance financière de l'investissement, il ne fait aucunement mention d'un objectif déterminant d'amortissement en [4,5-5,4] ans à ne pas dépasser ni d'un scénario selon lequel le projet d'investissement ne serait pas mis en œuvre si l'«objectif» n'était pas atteint. Si cet objectif d'amortissement avait été discuté en tant que condition d'approbation stricte lors de l'examen du dossier d'analyse de rentabilité du projet le 12 novembre 2020, la Commission s'attendrait à y trouver une référence, soit dans le courriel par lequel Melrose a transmis ses principales observations sur la demande de dépenses en capital approuvée, soit dans la demande elle-même.

⁽⁴⁷⁾ Voir, en ce sens, l'arrêt rendu dans l'affaire T-106/17, *JPMorgan Chase e.a./Commission*, ECLI:EU:T:2023:832, point 60.

- (144) Dans ses observations sur la décision d'ouverture, la Hongrie souligne qu'en tant qu'investisseur financier, Melrose est principalement intéressée par la rentabilité financière des investissements. Par conséquent, des indicateurs de performance financière tels que le seuil d'amortissement de [4,5-5,4] ans interviennent dans le processus décisionnel et «relèvent d'une pratique courante»; en outre, Melrose recherche «généralement des investissements avec un délai d'amortissement de moins de [2,1-2,9] ans», tandis que pour les projets plus importants/stratégiques, un amortissement supérieur à [4,5-5,4] ans serait exclu. Dans ce contexte, la Hongrie n'a pas produit le moindre élément de preuve datant de l'époque des faits, se contentant de faire référence au courriel de Melrose du 6 août 2021 (considérant 57), qui a été rédigé dans le cadre de la préparation d'une réponse à la demande de renseignements de la Commission visée au considérant 3 et qui, par conséquent, n'a été préparé qu'après l'instant où l'amortissement de [4,5-5,4] ans est devenu un facteur prépondérant dans ce processus (considérant 59). La Commission relève que ces considérations de la Hongrie et la déclaration de Melrose, même si elles pouvaient être considérées comme fiables, ne peuvent qu'indiquer une «pratique courante», mais n'apportent aucun élément de preuve quant aux éléments déterminants concernant spécifiquement le projet d'investissement, pour lequel des éléments concrets existent démontrant la volonté de Melrose et de GKN Automotive d'accepter un délai d'amortissement plus long (en particulier, la demande de dépenses en capital signée, la description plus détaillée jointe à la demande de dépenses en capital et le document préparatoire pour la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020).
- (145) Dans ses observations, la Hongrie répond également aux autres éléments sur la base desquels la Commission a remis en question l'application d'une politique d'investissement stricte prévoyant un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans pour le projet d'investissement.
- (146) La Hongrie répond (considérant 68) à l'argument de la Commission que même un projet qui présente un délai d'amortissement peu intéressant pourrait être approuvé compte tenu de «tous les avantages» de la stratégie, ainsi qu'il est reconnu dans la stratégie même (considérant 137, point 3). La Commission note que la Hongrie avance des éléments qu'elle avait déjà fournis au cours de l'examen préliminaire et ne présente aucun autre élément de preuve à cet égard. La Commission accepte l'argument selon lequel, aux fins de la mise en œuvre, chaque projet peut être évalué séparément en fonction de son propre délai d'amortissement. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement que chaque projet en tant que tel doit respecter un objectif d'amortissement individuel contraignant. En d'autres termes, une stratégie générale, fondée sur plusieurs projets, pourrait viser un certain objectif d'amortissement, tandis que les différents projets qui la composent pourraient avoir des objectifs différents, supérieurs ou inférieurs à l'objectif général. C'est ce qui est reconnu dans la stratégie elle-même, dans laquelle il est souligné qu'il est nécessaire d'éviter une «approche non coordonnée des projets»⁽⁴⁸⁾.
- (147) La Hongrie et GKN Automotive ont également fourni des éléments de preuve sur le délai d'amortissement d'autres projets, en l'occurrence un tableau présentant quatre projets (considérant 68). Toutefois, le fait que ces projets aient eu un délai d'amortissement plus court n'est pas déterminant et ne prouve rien quant au délai d'amortissement attendu pour le projet d'investissement. La Commission relève que, en tout état de cause, les projets présentés dans ce tableau ne sont pas comparables au projet d'investissement, étant donné qu'ils sont beaucoup moins coûteux et ne concernent que le [transfert d'activités] de certains sites et le transfert d'activités vers des sites existants, et non la création d'une nouvelle usine. Il est raisonnable de considérer que la construction d'un nouvel établissement pourrait nécessiter plus de temps pour atteindre son objectif financier que le [transfert d'activités] d'un site, de sorte qu'un tel projet pourrait bien relever de la catégorie de cas dont l'amortissement, selon la stratégie, «ne paraît pas intéressant», mais qui sont nécessaires pour recueillir tous les avantages de la stratégie.
- (148) En ce qui concerne le considérant 138, point 4, la Hongrie fait observer (considérant 69) que la fourchette d'amortissement de [une fourchette comprise entre 5 et 7] ans initialement définie pour la nouvelle troisième vague (ce qui représente une amélioration par rapport au délai de [7,5-11] ans de la troisième vague) «ne représentait qu'une fourchette probable [...] en fonction de certaines hypothèses fondamentales». La Commission n'a aucune raison de douter que le changement apporté à la troisième vague visait à réduire la fourchette d'amortissement à environ [une fourchette comprise entre 5 et 7] ans. Toutefois, la Commission tire son argument principal du fait que le document préparatoire de la réunion de l'équipe dirigeante de GKN Automotive du 12 août 2020 mentionnait clairement un objectif d'amortissement «inférieur à [5,6 – 7,2] ans». La Hongrie explique qu'il ne s'agissait que d'un objectif interne pour l'équipe responsable de la sélection du site, différent de l'objectif de [4,5-5,4] ans nécessaire pour faire approuver la demande de dépenses en capital par Melrose et dont l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait parfaitement connaissance. Néanmoins, aucun autre élément de preuve n'a été présenté quant aux raisons pour lesquelles l'équipe responsable de la sélection du site aurait visé un objectif interne différent de celui prétendument nécessaire pour obtenir l'approbation du projet par Melrose quelques mois plus tard. La Hongrie explique que l'équipe dirigeante de GKN Automotive avait connaissance de la limite de [4,5-5,4] ans applicable au processus décisionnel en cause.

⁽⁴⁸⁾ Considérant 38 de la décision d'ouverture.

- (149) La Commission considère que ces arguments ne sont pas plausibles. Premièrement, aucun document datant de l'époque des faits ne prouve l'existence d'une telle limite de [4,5-5,4] ans ni le fait que l'équipe dirigeante de GKN Automotive en avait connaissance, et rien ne permet de le déduire du simple fait que, par le passé, l'entreprise a accepté des délais d'amortissement nettement inférieurs à [4,5-5,4] ans, pour des projets qui ne semblent pas comparables au projet d'investissement (voir également le considérant 69). Deuxièmement, et en tout état de cause, même s'il était admis qu'un tel délai de [4,5-5,4] ans était strictement applicable — alors qu'il est reconnu dans la stratégie que certaines mesures peuvent être assorties de délais d'amortissement moins intéressants — et que l'équipe dirigeante de GKN Automotive en avait connaissance, la Commission ne comprend pas, d'une part, pourquoi l'équipe responsable de la sélection du site aurait proposé, en août 2020, un projet avec un amortissement inférieur à [5,6-7,2] ans et, de l'autre, pourquoi l'équipe dirigeante de GKN Automotive aurait présenté le projet d'investissement avec un délai d'amortissement de [5,4-7] ans en vue d'une approbation par Melrose en novembre 2020.
- (150) En ce qui concerne le considérant 138, point 5, la Hongrie explique qu'à partir d'août 2020, GKN Automotive a fait appel à son directeur financier pour tenter d'atteindre l'objectif d'amortissement de [4,5-5,4] ans. Pour étayer cet argument, la Hongrie fournit un rapport d'étape daté du 30 octobre 2020 qui fait référence à un délai d'amortissement de [5,5-7,5] ans. La Commission fait observer que ce document ne mentionne aucun objectif d'amortissement «non atteint». Le fait que le délai d'amortissement ait encore été raccourci, passant de [5,5-7,5] ans en octobre 2020 à [5,4-7] ans en novembre 2020, ne confirme pas l'existence d'un objectif de [4,5-5,4] ans à ne pas dépasser. Tout au plus indique-t-il que GKN Automotive a tenté de raccourcir le délai d'amortissement. En outre, tout au long du processus décisionnel, rien n'indique qu'une quelconque discussion se soit tenue avec le directeur financier ou que ce dernier ait donné une quelconque instruction visant à réduire le délai d'amortissement à maximum [4,5-5,4] ans. Au contraire, alors qu'elle était prétendument au courant de l'existence d'une limite stricte de [4,5-5,4] ans, l'équipe dirigeante de GKN Automotive a soumis le projet d'investissement à l'approbation de Melrose en novembre 2020 dans la demande de dépenses en capital avec un délai d'amortissement de [5,4-7] ans et a reçu cette approbation en décembre 2020 sans aucune référence à une limite de [4,5-5,4] ans.
- (151) En ce qui concerne le considérant 138, point 6, ni la Hongrie ni les autres parties intéressées n'ont présenté d'autres arguments ou éléments de preuve. La Commission reste donc sur sa position et confirme que l'absence de calcul/prise en considération d'un délai d'amortissement pour les autres sites (Turquie, Pologne, Slovaquie, Serbie ou Maroc) prétendument examinés après que Melrose eut contesté le dossier d'analyse de rentabilité du projet d'investissement corrobore la conclusion selon laquelle un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans n'était pas un élément déterminant dans la réflexion visant à savoir sur quel site investir.
- (152) En ce qui concerne le considérant 138, point 7, la Hongrie fait valoir qu'après avoir reçu l'approbation de Melrose (pour laquelle le calcul du délai d'amortissement était obligatoire), GKN Automotive a utilisé la méthode de la VAN pour comparer les sites. La Hongrie affirme dans ce contexte que, dans d'autres grands dossiers d'investissement, dans lesquels les bénéficiaires étaient des entreprises de production traditionnelles, l'entreprise a fondé ses décisions sur des calculs de la VAN et non sur les délais d'amortissement (considérant 73).
- (153) La Commission considère que cet argument n'est pas convaincant. Premièrement, si GKN Automotive était tenue par un objectif contraignant d'amortissement en [4,5-5,4] ans à ne pas dépasser, auquel cas la solution consisterait à changer de site, il n'est pas crédible que, en janvier 2021, la Turquie ait été choisie comme autre site possible après la Hongrie sans que la capacité de ce site à atteindre ledit objectif ait été vérifiée ou ait été mentionnée. Deuxièmement, même si GKN Automotive avait supposé dans un premier temps que la Turquie était susceptible de remplir la condition relative à l'amortissement, étant donné qu'il s'agit d'un pays à très faible coût, dans une situation telle que celle décrite par la Hongrie, dans laquelle GKN Automotive devait trouver un autre site pour respecter ladite condition dans des délais serrés (considéranants 100 et 167), il n'est pas plausible que l'équipe responsable ait continué à avancer dans l'autre dossier misant sur un site en Turquie pendant environ un an (jusqu'en décembre 2021) sans avoir la certitude que ce site remplirait l'objectif d'amortissement. Une telle approche lui aurait fait risquer de perdre inutilement du temps et de devoir relancer la procédure, occasionnant de nouveaux retards (alors que la situation présentait apparemment une certaine urgence). Dans ce contexte, la Commission rappelle que la première vérification du délai d'amortissement attendu en Turquie n'a été effectuée qu'en décembre 2021 et qu'elle montre des délais d'amortissement (avec et sans subventions) comparables à ceux attendus en Hongrie, et, en tout état de cause, supérieurs à [4,5-5,4] ans ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Considérant 78 de la décision d'ouverture.

- (154) Deuxièmement, s'il était exact que GKN Automotive a opté pour la méthode de la VAN pour arrêter sa décision, cela n'explique pas pourquoi le contenu de la présentation pour la réunion du 9 décembre 2021 (la prétendue décision finale quant au choix du site) réintroduit la notion de délai d'amortissement, en indiquant que «les incitations [...] permettront au projet d'atteindre l'objectif d'amortissement de [4,4-5,3] ans ([5,5-7,1] ans sans incitations)». La Commission note à cet égard que, dans sa demande de renseignements du 30 septembre 2021, elle s'était renseignée sur l'objectif de [4,5-5,4] ans (considérant 5). Dans sa note du 25 avril 2024 (considérant 13), la Hongrie a fait valoir que la présentation pour la réunion du 29 janvier 2021 avait été remplacée par la présentation pour la réunion du 9 décembre 2021, cette dernière faisant intervenir un calcul du délai d'amortissement. La Commission considère que cet argument n'est pas pertinent étant donné que les doutes de la Commission portaient spécifiquement sur la période de décembre 2020 à janvier 2021 au cours de laquelle la Turquie aurait été à nouveau envisagée et sélectionnée comme autre site pouvant accueillir le projet d'investissement.
- (155) En outre, en ce qui concerne l'argument que la Hongrie tire du caractère approprié de la méthode de la VAN en général et de sa comparaison avec d'autres décisions de la Commission, cette dernière considère qu'il est dénué de pertinence, étant donné que les lignes directrices imposent à la Commission d'évaluer le processus décisionnel du projet spécifique pour lequel l'aide à finalité régionale est notifiée.
- (156) Enfin, la Hongrie a fait valoir que GKN Automotive avait été informée que la comparaison de la VAN constituait «l'approche standard requise pour démontrer l'existence d'une exigence de financement applicable pour les aides à finalité régionale». La Commission considère toutefois que, selon la position de la Hongrie, soutenue par Melrose et GKN Automotive, au cours de la période allant de décembre 2020 à janvier 2021, GKN Automotive a cherché à réduire le délai d'amortissement à moins de [4,5-5,4] ans. Dans ce contexte, une comparaison des délais d'amortissement aurait été pertinente, alors qu'une comparaison de la VAN indique plutôt que la Turquie avait été proposée dans le but d'établir un scénario contrefactuel sur la base duquel une aide à finalité régionale pourrait être demandée en Hongrie. Cette conclusion est effectivement corroborée par l'argument de la Hongrie selon lequel GKN Automotive a effectué le calcul de la VAN parce qu'un tel calcul était «l'approche standard requise pour démontrer l'existence d'une exigence de financement applicable pour les aides à finalité régionale». La Commission rappelle à ce sujet que la demande d'incitations présentée par GKN Automotive à la Hongrie a été mise à jour au cours de cette même période, plus précisément le 18 décembre 2020, avec l'introduction de la Turquie comme scénario contrefactuel pour le projet d'investissement.
- (157) La Hongrie fait également référence à une demande adressée à un bureau d'études le 27 novembre 2020 (considérant 63) et cite une seule phrase libellée comme suit: «aucune décision finale n'a été prise pour le projet ou pour un site». La Commission considère que cette phrase, ajoutée aux autres arguments présentés dans cette section, ne saurait être invoquée pour prouver que la Hongrie n'avait pas été sélectionnée en décembre 2020. La demande de service contient également l'extrait suivant: «Nous avons déjà recensé des sites et des terrains potentiels pour le nouveau site; à l'heure actuelle, parmi toutes les options envisagées, c'est un site situé dans le nord-est de la Hongrie qui emporte notre préférence; aucune décision finale n'a été prise pour le projet ou pour un site». Les «besoins d'aide» sont ensuite décrits comme suit: «Nous sollicitons des conseils sur les questions suivantes: validation de la préférence actuelle pour le choix du site; quelles sont les formes d'aides d'État dont nous disposons? Comment présenter au mieux la demande d'aide d'État en tenant compte de notre situation (délocalisation potentielle, ...)? Quels documents supplémentaires devons-nous préparer et quels sont les formats acceptés pour une décision des autorités nationales et de l'Union? Assistance pratique pour la préparation de la demande». La Commission en conclut que la demande de services, considérée dans son ensemble, montre plutôt qu'à la suite de l'examen du dossier d'analyse de rentabilité du projet le 12 novembre 2020, l'équipe responsable de la sélection du site a contacté le bureau d'études afin qu'il l'aide à monter un dossier convaincant.
- (158) En ce qui concerne le considérant 136, point f), de la décision d'ouverture, la Hongrie fait valoir (considérant 75) qu'il est de pratique courante au sein de GKN Automotive de ne pas prendre en considération le produit des ventes de terrains et de bâtiments. Cet argument étant étayé par des demandes de dépenses en capital liées à d'autres projets déjà présentés au moment de l'enquête préliminaire⁽⁵⁰⁾, la Commission accepte cet argument, mais considère qu'il n'est pas déterminant pour son appréciation globale, car il ne saurait dissiper à lui seul les doutes quant à l'application d'une politique d'investissement stricte prévoyant un délai d'amortissement maximal de [4,5-5,4] ans pour le projet d'investissement. La Hongrie ajoute que GKN Automotive n'a pas pris en considération le montant de l'aide figurant dans l'offre indicative dans ses calculs parce qu'elle a agi avec prudence et que l'aide n'était pas acquise. La Commission note que cet argument ne change rien au fait que ce sont ces calculs que Melrose a utilisés pour approuver la demande de dépenses en capital, qui, de ce fait, n'a manifestement pris en considération aucune aide.

⁽⁵⁰⁾ Voir note de bas de page n° 35.

- (159) Enfin, la Hongrie se dit préoccupée par les hypothèses de la Commission selon lesquelles une politique d'investissement formelle devait être en place pour que Melrose puisse remettre en cause le dossier d'analyse de rentabilité du projet (considérant 77). La Commission précise que la décision d'ouverture n'est pas fondée sur la nécessité pour la Hongrie de prouver la contestation du dossier d'analyse de rentabilité du projet sur la seule base de l'existence d'une politique d'investissement «formelle». Au contraire, la Hongrie avait fait valoir qu'il existait en l'espèce une «politique d'investissement stricte», qui s'appliquait au processus décisionnel. Les doutes sérieux exprimés dans la décision d'ouverture sont fondés sur le fait que la Hongrie n'a fourni aucune preuve documentaire étayant l'existence d'une telle «politique d'investissement stricte». Bien que l'existence d'une politique d'investissement (formelle ou informelle) prévoyant l'objectif de [4,5-5,4] ans et applicable au projet d'investissement aurait pu donner plus de poids à l'applicabilité de tels critères dans le processus décisionnel en cause, la Commission n'a jamais contesté que, à défaut, Melrose aurait pu demander que le projet d'investissement respecte cet objectif. Toutefois, aucun élément n'a été présenté pour démontrer que Melrose a formulé une telle demande et que la localisation du projet d'investissement en Hongrie n'aurait pas été approuvée si le projet n'avait pas respecté un objectif de [4,5-5,4] ans.
- (160) La Commission en conclut que la Hongrie n'a pas démontré que la politique d'investissement de Melrose prévoyait un seuil déterminant de [4,5-5,4] ans comme délai d'amortissement et n'a pas fourni d'éléments de preuve convaincants pour réfuter l'interprétation de la Commission selon laquelle, en approuvant la demande de dépenses en capital en décembre 2020, Melrose avait déjà décidé d'investir en Hongrie après que GKN Automotive avait envisagé la Pologne et la Slovaquie comme autres sites possibles, et ce sans qu'aucune aide n'ait été prise en considération [décision d'ouverture, considérants 129 et 136, point f)].
- (161) Enfin, la Hongrie réagit aux doutes sérieux que la Commission a exprimés au considérant 133 de la décision d'ouverture selon lesquels GKN Automotive n'aurait pu envisager la Turquie qu'à l'effet de pouvoir présenter un autre site possible dans le cadre du contrôle des aides d'État. La Hongrie fait valoir que l'HIPA a fourni au bénéficiaire toutes les informations pertinentes, y compris celles concernant la délocalisation, en août 2020. Par conséquent, GKN Automotive aurait pu commencer à préparer l'autre scénario d'un site en Turquie dès le mois d'août 2020. Bien que cette hypothèse puisse être correcte, il ressort clairement des éléments de preuve présentés que la Turquie n'a pas été envisagée avant novembre 2020. La Commission note également que, dans la présentation préparée en vue de la réunion du 12 novembre 2020, GKN Automotive a présenté à Melrose le potentiel de Miskolc en termes d'incitations en évoquant les montants de l'aide indiqués dans l'offre informelle du 5 novembre 2020 (considérant 45) et en détaillant certains critères d'admissibilité essentiels pour bénéficier de l'aide. L'un des critères est libellé comme suit: «Investissement dans de nouveaux actifs dans une région ciblée par une aide à finalité régionale (par exemple, Miskolc) qui, sans subvention, ne serait pas viable financièrement ou aboutirait à des décisions différentes quant au choix du site (plus développé/hors UE)». Il est également fait référence à la question de la délocalisation et à la nécessité d'obtenir l'approbation de la Commission. En d'autres termes, GKN Automotive semblait bien comprendre qu'un scénario contrefactuel serait nécessaire pour qu'elle puisse bénéficier d'une aide à l'investissement à finalité régionale pour le projet d'investissement. Or, aucun scénario contrefactuel n'était sur la table à ce moment-là et, par conséquent, aucune aide n'a été prise en considération dans le dossier d'analyse de rentabilité du projet présenté à Melrose. Compte tenu de ces observations et des conclusions de la Commission relatives à l'approbation du projet d'investissement fondée sur la demande de dépenses en capital, la Commission estime qu'il est plausible que la Turquie ait été présentée comme un scénario contrefactuel dans le but précis d'améliorer les chances de GKN Automotive de bénéficier d'une aide d'État de la Hongrie.
- (162) En tout état de cause, il résulte de ce qui précède que la Hongrie n'a pas prouvé, sur la base d'éléments de preuve clairs — notamment des documents authentiques, officiels et datés de l'époque des faits concernant le processus décisionnel de GKN Automotive et de Melrose — que la Turquie constituait un autre site réaliste et crédible pour le projet d'investissement en l'absence d'aide.

5.4.1.2. La Turquie en tant que seul scénario contrefactuel

- (163) Aux considérants 138 et 139 de la décision d'ouverture, la Commission a émis des doutes quant aux raisons pour lesquelles la Turquie a été considérée comme le seul scénario contrefactuel pour le projet d'investissement et se demande si, au contraire, la Turquie n'a pas été envisagée dans le seul but de pouvoir présenter un autre site dans le cadre du contrôle des aides d'État et, partant, d'améliorer les chances que l'aide accordée par la Hongrie en faveur du projet d'investissement soit jugée compatible avec le marché intérieur. La Hongrie et GKN Automotive font valoir (considérants 79 et 100) que les opérations existantes en Turquie donnent de très bons résultats opérationnels et que l'équipe locale est capable de respecter le calendrier, ce qui faisait de ce pays la seule option

réalisable à bas coûts en novembre et décembre 2020, lorsque le choix du site s'est mué en un exercice purement axé sur les coûts, de manière à permettre que le projet d'investissement soit exécuté dans les délais requis. La Hongrie et GKN Automotive soulignent également que, malgré le volume limité des opérations actuelles de GKN Automotive en Turquie, ce site a constamment donné de très bons résultats opérationnels.

- (164) Dans sa déclaration signée du 11 avril 2024 (considérant 54), le directeur général de GKN Automotive a expliqué ce qui s'était passé juste avant et après la réunion du 12 novembre 2020. Selon cette déclaration, entre le 12 novembre 2020 et le début du mois de décembre 2020, plusieurs discussions se sont tenues entre l'équipe responsable de la sélection du site, le directeur général et ses collègues de l'équipe dirigeante de GKN Automotive sur la manière d'améliorer le délai d'amortissement du projet. «Il s'agissait d'examen de projets spécifiques, de réunions d'équipe régulières, d'entretiens individuels et de discussions informelles. Les réunions programmées ont rassemblé les participants dans différents contextes les 16, 18, 19, 26 et 27 novembre ainsi que les 4 et 10 décembre. D'autres discussions ont eu lieu en dehors de ces réunions programmées au cours de cette période, par téléphone ou lors de rencontres en personne dans les bureaux de la société.» Le directeur général a en outre déclaré qu'«[a]u cours de ces discussions internes, nous sommes parvenus à la conclusion que pour amener le projet au niveau d'amortissement espéré, nous devrions envisager un site à coût encore plus faible. Parmi les sites "à très faible coût", nous avons envisagé, à différents stades, la Bulgarie, la Roumanie, la Serbie, le Maroc et la Turquie. Ces pays nous sont apparus comme de véritables scénarios contrefactuels dans lesquels le projet d'investissement pourrait être réalisé.»
- (165) Afin d'étayer ces arguments, la Hongrie a présenté trois invitations à des réunions en ligne en novembre/décembre 2020. La Hongrie affirme que, lors de ces réunions, GKN Automotive a conclu que la Turquie était le bon scénario contrefactuel à envisager (considérant 80). Il s'agit des invitations aux réunions des 19 novembre et 4 décembre 2020 ayant pour objet un «appel de rattrapage» entre deux responsables du projet d'investissement chez GKN Automotive et à la réunion du 10 décembre 2020 entre le personnel de GKN Automotive participant au projet d'investissement et le personnel local en Turquie ayant pour objet un «examen rapide [du projet d'investissement] en vue de convenir des prochaines étapes». Ces documents ne contiennent aucune référence à d'autres sites que la Turquie ou la Hongrie. En outre, ni la Hongrie ni GKN Automotive n'ont fourni de pièces justificatives ou de procès-verbaux relatifs à ces réunions, qui pourraient prouver ce qui a été discuté au cours de ces réunions et appels.
- (166) La Commission estime que, nonobstant les éléments de preuve supplémentaires décrits au considérant 165, rien n'indique que la piste des autres sites ait été approfondie ou qu'une véritable comparaison ait été faite entre d'autres sites et la Turquie. Cela corrobore la conclusion de la Commission au considérant 135 selon laquelle, en décembre 2020, le processus de sélection du site avait été achevé et la Hongrie n'était pas seulement une «hypothèse de travail» ou un «site hypothétique».
- (167) En ce qui concerne l'argument selon lequel le facteur temps (à savoir l'urgence du projet d'investissement) était un élément déterminant dans le processus décisionnel, la Commission fait observer que, même s'il s'agissait d'un facteur, ni la Hongrie ni GKN Automotive n'ont présenté de document démontrant cette urgence au cours de la période novembre/décembre 2020. Elles n'ont pas non plus fourni d'éléments de preuve démontrant que cette prétendue urgence aurait conduit à envisager la Turquie en tant que seul autre site possible après la Hongrie, sans que la piste des autres sites ne soit approfondie ou qu'une véritable comparaison soit réalisée entre ces autres sites et la Turquie. En outre, la Commission estime que cet argument entre en contradiction avec l'argument avancé par la Hongrie selon lequel, le 12 novembre 2020, la Hongrie n'était qu'une «hypothèse de travail». S'il était exact que la Hongrie n'était qu'une «hypothèse de travail», le calendrier du projet, tel qu'il était exposé dans la présentation pour la réunion du 12 novembre 2020, aurait dû prévoir le temps nécessaire, après la demande de dépenses en capital, pour étudier d'autres sites. Or, le calendrier du projet, tel qu'il se présentait au 12 novembre 2020, prévoit une «décision» ainsi que «l'acquisition de terrains, les permis, la préparation du chantier» au cours du dernier trimestre de 2020, ce qui ne laisse pas suffisamment de temps pour envisager d'autres sites.

- (168) La Commission considère également que les «bons résultats opérationnels» de la petite implantation établie en Turquie et opérationnelle depuis 2008 ne constituaient pas un facteur nouveau par rapport à la situation de 2019, lorsque la possibilité d'agrandir le site existant en Turquie dans le cadre de la stratégie a été écartée. Par conséquent, la Commission ne considère pas qu'il s'agisse d'un élément susceptible de justifier que la Turquie ait été considérée comme le seul autre site à envisager, en plus de la Hongrie. En tout état de cause, ni la Hongrie ni aucune des autres parties intéressées n'ont présenté d'éléments de preuve à cet égard.
- (169) La Commission estime donc que les observations présentées par la Hongrie et par les autres parties intéressées ne justifient pas que seule la Turquie ait été proposée comme autre site pour tenter de raccourcir le délai d'amortissement du projet à moins de [4,5-5,4] ans.
- (170) En outre, la Commission note que le procès-verbal rétrospectif de la réunion du 12 novembre 2020 indique que «les représentants de Melrose Industries ont chargé l'équipe de GKN Automotive de revoir les hypothèses du projet afin de déterminer comment raccourcir le délai d'amortissement à moins de [4,5-5,4] ans en augmentant la valeur et/ou en réduisant les coûts». Par courrier électronique du 9 décembre 2020, Melrose a demandé à être tenue informée. La Commission croit comprendre que l'exercice visant «déterminer comment raccourcir [le délai d'amortissement]» va au-delà d'une simple analyse de sites. Ni la Hongrie ni les autres parties intéressées n'ont fourni d'éléments de preuve relatifs à cette détermination ni d'éléments de preuve indiquant que Melrose ait reçu un retour d'information à ce sujet. En outre, si reprendre l'analyse des sites était la seule possibilité pour améliorer l'attractivité financière du dossier d'analyse de rentabilité du projet (or, ni la Hongrie ni aucune des autres parties intéressées n'ont fourni d'éléments de preuve à ce sujet), la Commission s'attendrait à disposer d'éléments indiquant que certaines pistes ont été approfondies et qu'une comparaison a été réalisée entre différents autres sites avant que GKN Automotive n'en arrive à choisir la Turquie comme scénario contrefactuel pour le projet d'investissement.
- (171) Sur la base des éléments figurant aux considérants 127 à 161, la Commission estime que les éléments du dossier ne dissipent pas ses doutes sérieux quant à la question de savoir si la décision relative à l'investissement et au choix du site n'avait pas déjà été prise en décembre 2020 sans qu'il soit tenu compte de l'existence d'une aide d'État ou de la possibilité de réaliser l'investissement ailleurs qu'en Hongrie. La Commission n'a pas non plus pu établir que la Turquie était considérée comme un véritable scénario contrefactuel dans lequel GKN Automotive aurait mis en œuvre le projet d'investissement en l'absence d'aide d'État de la Hongrie (considérants 163 à 170). Il semble plutôt que la Turquie ait été proposée dans le but d'accroître les chances que l'aide de la Hongrie soit jugée compatible avec le marché intérieur.

5.4.1.3. La Turquie en tant que véritable scénario contrefactuel

- (172) Au considérant 140 de la décision d'ouverture, la Commission a fait observer que la piste de la Turquie en tant que scénario contrefactuel était restée une piste relativement sérieuse jusqu'à la mi-2021. Les cadres dirigeants n'ont organisé une visite sur place qu'en juillet 2021. À ce moment-là, l'aide d'État proposée par la Hongrie avait déjà fait l'objet d'une notification préalable à la Commission et les premiers contacts avaient été établis avec les services de la Commission. La Commission a néanmoins reconnu que, même si la Turquie avait été initialement proposée dans l'analyse uniquement dans le but d'améliorer les chances que l'aide d'État proposée soit déclarée compatible, il pourrait être possible que la Turquie, d'abord simple perspective d'investissement, soit véritablement devenue un autre site possible sur lequel GKN Automotive et Melrose étaient prêtes à investir. Toutefois, pour les raisons exposées aux considérants 141 à 145 de la décision d'ouverture, la Commission a exprimé de sérieux doutes quant à la véracité de cette hypothèse.
- (173) La Commission fait observer que ni la Hongrie ni les parties intéressées n'affirment que le site en Turquie est véritablement «devenu» un autre site possible après avoir été proposé à des fins d'aide d'État. En l'absence de tels arguments et éléments de preuve, la Commission considère que, pour les raisons exposées aux considérants 141 à 145 de la décision d'ouverture, et sur la base de la conclusion figurant au considérant 171, la Hongrie n'a pas démontré à suffisance l'existence d'un effet incitatif dans le scénario 2, comme indiqué au point 61 des lignes directrices de 2014 et au point 59 des lignes directrices de 2022.
- (174) Néanmoins, et par souci d'exhaustivité, aux considérants 175 à 182, la Commission répond aux arguments de la Hongrie et des autres parties intéressées concernant «la Turquie en tant que véritable scénario contrefactuel».

- (175) La Hongrie et GKN Automotive font valoir que, sitôt après que l'autre site en Turquie a été proposé dans le processus de sélection du site, GKN Automotive a commencé à envisager sérieusement cette option. La Hongrie note également que les demandes d'aide du 8 avril 2021 pour la subvention en espèces et du 31 mars 2021 pour l'avantage fiscal en Hongrie n'emportaient aucune décision définitive quant au choix du site pour GKN Automotive. La notification préalable de l'affaire à la Commission le 11 juin 2021 était nécessaire pour permettre à GKN Automotive de connaître la probabilité d'obtenir des incitations, mais GKN Automotive envisageait en parallèle la possibilité de réaliser l'investissement en Turquie, possibilité qui, selon GKN Automotive, avait atteint un stade avancé en juin 2021.
- (176) Sur la base des éléments disponibles au stade de l'examen préliminaire, la Commission a déjà pris bonne note des preuves documentaires présentées à partir de décembre 2020, dont il ressortait que le site d'investissement d'Eskişehir, en Turquie, avait été comparé à la région sélectionnée en Hongrie. Ces preuves documentaires ont montré que, jusqu'en juin 2021, des activités préparatoires ont été menées en Turquie, sous la forme de contacts avec le personnel local de GKN en décembre 2020 à propos de la disponibilité des terrains (décision d'ouverture, considérant 60), de contacts avec les autorités nationales en décembre 2020, janvier 2021 et mai 2021 à propos de la disponibilité des incitations (décision d'ouverture, considérants 62 et 65) et de l'engagement d'un consultant local chargé de s'occuper, au cours de la période allant de février à mai 2021, de la conception des bâtiments ainsi que de la planification du projet et de la préparation d'un plan général des travaux à réaliser (décision d'ouverture, considérant 72). Sur cette base, la Commission a rendu l'avis préliminaire selon lequel la piste de la Turquie en tant que scénario contrefactuel pour l'investissement est restée une piste relativement sérieuse jusqu'à la mi-2021. La Commission considère que ce constat contredit l'argument de la Hongrie relatif au fait que la Turquie a été considérée comme seul autre site possible en raison de contraintes de temps. Si le facteur temps entraînait effectivement en ligne de compte, la Commission s'attendrait à ce que les activités en Turquie s'intensifient immédiatement après que la Turquie a été sélectionnée comme seul scénario contrefactuel à envisager. La Hongrie fait valoir que la majorité des activités en Turquie ont été entreprises par l'équipe locale. Ni la Hongrie ni GKN Automotive n'apportent de preuves supplémentaires de l'existence d'activités au cours de cette période, à l'exception d'un seul document (considérant 81).
- (177) La Hongrie ajoute que la raison pour laquelle la Turquie n'a pas été inscrite sur la liste des pays présélectionnés établie à la fin de 2019 dans le cadre de la stratégie n'était pas liée aux risques politiques considérés comme dissuasifs, mais tenait au fait qu'à cette époque, le coût n'était pas le facteur décisionnel le plus important pour GKN Automotive. La Hongrie et GKN Automotive font également valoir qu'en novembre et décembre 2020, les niveaux de risque perçus en Turquie n'avaient pas sensiblement changé et étaient toujours considérés comme élevés par rapport à d'autres sites. Toutefois, étant donné que le choix du site à l'époque s'est mué en «un exercice purement axé sur les coûts», GKN Automotive a décidé que les niveaux de risque perçus en Turquie étaient tolérables.
- (178) La Commission constate, premièrement, que la prétendue décision préliminaire quant au choix du site prise en janvier 2021 et la prétendue décision finale prise en décembre 2021 (considérant 43) ne valident pas l'argument selon lequel le choix du site est devenu axé sur les coûts à compter de novembre 2020. De fait, la décision en faveur de la Hongrie a été prise sur la base des avantages non financiers du site en Hongrie, alors que la Turquie présentait un avantage financier important (en termes d'écart de VAN) (considérant 179). Deuxièmement, il n'est pas non plus démontré que les niveaux de risque perçus en Turquie sont devenus acceptables, à partir de décembre 2020, au point de pouvoir envisager ce projet stratégique en Turquie.
- (179) En outre, en ce qui concerne la réaction de la Hongrie et de GKN Automotive à l'observation formulée par la Commission au considérant 145 de la décision d'ouverture, où cette dernière se demande comment une incitation financière couvrant moins de 50 % de l'écart de VAN a pu être considérée comme compensant «largement l'avantage financier de l'option Turquie», la Hongrie considère qu'il s'agit d'un élément lié à la proportionnalité de l'aide. La Commission fait toutefois observer que cet élément est également pertinent pour apprécier l'effet incitatif de l'aide, étant donné que l'aide doit influencer la prise de décision du bénéficiaire. La Hongrie et GKN Automotive font valoir que les critères qualitatifs en faveur de la Hongrie, auxquels s'ajoutent un délai d'amortissement de [4,4-5,3] ans et des incitations, étaient suffisants pour que l'équipe dirigeante de GKN Automotive décide de localiser l'investissement en Hongrie (considérants 86 et 103). La Commission considère que cet argument entre en contradiction avec l'argument selon lequel le choix du site s'était mué en exercice purement axé sur les coûts. Dans un exercice purement axé sur les coûts, dans lequel la VAN est apparue comme la méthode appropriée après la contestation du dossier d'analyse de rentabilité du projet en novembre 2020, comme le soutient la Hongrie (considérants 73 et 74), la Turquie aurait dû être sélectionnée, étant donné que, même en tenant compte de l'aide, une différence considérable de VAN subsistait.

- (180) La Hongrie évoque la pratique antérieure de la Commission, mais cette dernière signale que chaque cas doit être apprécié sur le fond et que, conformément au point 68 des lignes directrices de 2014 et au point 66 des lignes directrices de 2022, un scénario contrefactuel est réputé crédible lorsqu'il est authentique et qu'il intègre les variables de décision observées au moment où le bénéficiaire de l'aide prend sa décision sur les investissements à réaliser. Si, dans certains cas, une aide d'État ne permettant qu'une couverture partielle de l'écart de VAN peut être considérée comme constituant une incitation suffisante en combinaison avec d'autres facteurs qualitatifs, la nature prétendument centrée sur les coûts du processus de sélection contredit l'argument de la Hongrie à cet égard.
- (181) Enfin, la Hongrie et GKN Automotive soutiennent que le fait que la Turquie ait été considérée et/ou sélectionnée par plusieurs autres investisseurs pour leurs investissements confirme, en principe, sa crédibilité en tant que site potentiel. La Commission considère que la vision d'autres entreprises n'est pas pertinente dans ce contexte, étant donné que le point 68 des lignes directrices de 2014 et le point 66 des lignes directrices de 2022 indiquent qu'un scénario contrefactuel est crédible s'il est authentique et qu'il intègre les variables de décision observées au moment où le bénéficiaire de l'aide prend sa décision sur les investissements à réaliser.
- (182) La Commission estime que les observations et les éléments de preuve fournis par les parties intéressées n'ont pas dissipé ses doutes sérieux quant à la question de savoir si la Turquie était un véritable scénario contrefactuel où le bénéficiaire aurait investi en l'absence d'aide en Hongrie.

5.4.1.4. Conclusion sur l'effet incitatif substantiel

- (183) Sur la base de sa conclusion au considérant 171 et de son appréciation aux considérants 172 à 182, la Commission constate que la Hongrie n'a pas démontré l'effet incitatif substantiel de l'aide dans le contexte d'une situation du scénario 2 telle que notifiée par la Hongrie. Étant donné que ni la Hongrie ni les autres parties intéressées n'ont invoqué une situation du scénario 1 au cours de l'examen préliminaire ou de la procédure formelle d'examen, il n'appartenait pas à la Commission d'apprécier l'effet incitatif de l'aide dans le contexte d'une situation du scénario 1 ⁽⁵¹⁾.
- (184) Étant donné que les éléments de preuve recueillis au cours de l'examen préliminaire et de la procédure formelle d'examen ne dissipent pas les doutes sérieux de la Commission quant à l'effet incitatif substantiel de l'aide, la Commission ne saurait conclure que l'aide est compatible avec le marché intérieur. Dès lors que l'existence d'un effet incitatif substantiel n'a pas été démontrée et que cette conclusion suffit, à elle seule, à exclure la possibilité de considérer la mesure comme compatible avec le marché intérieur, il n'est pas nécessaire de déterminer si la mesure satisfait aux autres critères d'admissibilité et de compatibilité énoncés dans les lignes directrices de 2014 et de 2022.

6. CONCLUSION

- (185) La Commission conclut que l'effet incitatif substantiel de la mesure en faveur de GKN Automotive Hungary Kft. (anciennement Rubin NewCo 2021 Kft.) énoncé dans les lignes directrices de 2014 et de 2022 n'a pas été démontré.
- (186) Cette mesure ne peut donc pas être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE,

⁽⁵¹⁾ Au considérant 183 de la décision d'ouverture, la Commission a considéré à titre préliminaire que, si, à la suite de la procédure formelle d'examen, la Commission concluait que la Turquie n'était pas un scénario contrefactuel crédible, alors qu'il s'avère que l'aide était toujours nécessaire pour que l'investissement en Hongrie soit suffisamment rentable (scénario 1), il existerait alors un lien de causalité entre l'aide et la délocalisation, ce qui constituerait un effet négatif manifeste.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'aide d'État que la Hongrie envisage de mettre à exécution en faveur de GKN Automotive Hungary Kft. (anciennement Rubin NewCo 2021 Kft.), d'un montant de 15 917 400 000 HUF (43 760 000 EUR) en valeur actualisée, est incompatible avec le marché intérieur.
2. Cette aide ne peut, pour cette raison, être mise à exécution.

Article 2

La Hongrie informe la Commission, dans un délai de deux mois suivant la publication de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 3

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 11 juin 2024.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive
