

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 11 mars 2008

concernant l'aide d'État que la Belgique envisage de mettre à exécution en faveur de Volvo Cars Gent [C 35/07 (ex N 256/07)]

[notifiée sous le numéro C(2008) 832]

(Les textes en langues néerlandaise et française sont les seuls faisant foi.)

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

(2008/709/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, 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 auxdits articles ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

- (1) Le projet d'aide à la formation en faveur de l'usine de montage d'automobiles Volvo à Gand (Volvo Cars Gent, ci-après dénommée «VCG») a été notifié à la Commission par lettre datée du 4 mai 2007. Une réunion s'est tenue le 31 mai 2007 avec les services de la Commission. À la suite de cette réunion, la Belgique a fourni des informations supplémentaires par lettre du 6 juillet 2007.
- (2) Dans une lettre du 12 septembre 2007, la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre de cette aide (ci-après dénommée «la décision d'ouverture»).
- (3) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations. Elle n'a pas reçu de commentaires.
- (4) La Belgique a réagi à la décision d'ouverture par une lettre datée du 15 octobre 2007. Le 23 octobre 2007, les autorités belges, le bénéficiaire et la Commission ont

tenu une réunion au cours de laquelle des documents ont été transmis à la Commission. La Belgique a apporté un complément d'information par lettre du 23 novembre 2007. La Commission a demandé des éclaircissements dans un courrier du 21 décembre 2007 auquel la Belgique a répondu par lettres des 8, 15 et 16 janvier 2008.

II. DESCRIPTION DU PROJET NOTIFIÉ LE 4 MAI 2007

- (5) Le bénéficiaire de l'aide serait VCG. Cette société qui, depuis 1999, fait partie de la Ford Motor Company (ci-après dénommée «FMC») emploie 5 000 personnes. Le programme de formation soutenu s'étale sur une période comprise entre septembre 2006 et septembre 2009 et est en partie lié à la mise en place d'une nouvelle plate-forme de production — la plate-forme européenne EUCD — qui, au sein de la FMC, est la norme pour la production des véhicules de taille moyenne (segments C et D du marché de l'automobile). L'introduction de cette nouvelle plate-forme représentera un investissement corporel de 26,3 millions EUR. Elle permettra à l'usine de produire non seulement des modèles Volvo, mais aussi des modèles de marque Ford et Jaguar. Cette amélioration de la flexibilité de l'usine contribuera à ancrer les activités de Ford à Gand et à y maintenir l'emploi.
- (6) La notification du 4 mai 2007 fait état de coûts de formation tournant aux alentours de 37 millions EUR. Le règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation ⁽³⁾ limitant la partie admissible des coûts de personnel des participants au projet de formation à un montant égal au total des autres coûts admissibles, les coûts admissibles notifiés par la Belgique étaient limités à 19 millions EUR. Gand se situant dans une région non assistée, l'intensité maximale de l'aide est de 50 % pour la formation générale et de 25 % pour la formation spécifique. Selon la notification du 4 mai 2007, la Région flamande (*Vlaams Gewest*) a l'intention d'accorder une aide d'un montant de 6 018 558,91 euros sous la forme d'une aide «ad hoc».
- (7) Dans la notification du 4 mai 2007, le programme de formation est divisé en cinq modules, dont les deux derniers sont de faible ampleur:

⁽¹⁾ JO C 265 du 7.11.2007, p. 21.

⁽²⁾ Voir la note 1 de bas de page.

⁽³⁾ JO L 10 du 13.1.2001, p. 20.

- module 1: renforcement de la main d'œuvre [coûts admissibles d'un montant de 4,3 millions EUR, dont 3,1 millions EUR pour la formation générale ⁽⁴⁾ et 1,2 million EUR pour la formation spécifique, et aide d'un montant de 1,8 million EUR]. Ce module vise à doter les travailleurs de VCG de connaissances techniques de base suffisantes. Les principales matières traitées sont la pneumatique, la robotique, la logique de commande programmable, l'électricité et l'électronique, la gestion des coûts, les aptitudes sociales, les techniques de gestion, la carrosserie, la peinture et les logiciels spécifiques à l'industrie automobile,
 - module 2: formation technique et technologique: volet théorique (coûts admissibles d'un montant de 1,7 million EUR — formation entièrement générale — et aide d'un montant de 0,85 million EUR). Ce module a pour but d'approfondir les connaissances et les compétences des travailleurs dans certains domaines de la technique et de la technologie mis en œuvre dans la plate-forme. Les matières abordées sont essentiellement la robotique et les robots de production, la logique de commande programmable et les techniques de mesure par caméras,
 - module 3: formation à la mise en œuvre: volet pratique (coûts admissibles d'un montant de 12,9 millions EUR — formation entièrement spécifique — et aide d'un montant de 3,2 millions EUR). Le but de ce module est d'apprendre comment appliquer les connaissances théoriques à l'environnement de travail spécifique et à la situation de production des travailleurs. L'objectif est de maximiser les compétences dont les travailleurs doivent faire preuve pour exploiter pleinement le potentiel de la plate-forme EUCD,
 - module 4: changements à apporter dans la gestion et les comportements pour maximiser le programme de formation et le passage à l'EUCD en général (coûts admissibles de 0,2 million EUR, formation entièrement générale, et aide d'un montant de 0,1 million EUR). Ce module consiste en une formation à la gestion,
 - module 5: formation ANDON/DAISSY (coûts admissibles de 0,02 million EUR, formation entièrement générale, et aide d'un montant de 0,01 million EUR). Ce module de la formation a trait au contrôle de la qualité.
- (8) Dans la notification, la Belgique indique que la formation va au-delà des besoins immédiats de l'entreprise. Invitées par la Commission à clarifier ce point, la Belgique a précisé, dans sa lettre du 6 juillet 2007, que les modules 1 et 4 du programme de formation seraient de toute manière réalisés par VCG, même en l'absence

d'aide. En revanche, les modules 2, 3 et 5 sont des formations supplémentaires rendues possibles par l'aide. La Belgique n'a néanmoins fourni aucune explication précise à l'appui de ces affirmations.

III. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (9) Dans la décision d'ouverture, la Commission a observé que la nécessité de l'aide est un critère de compatibilité général. S'agissant, plus particulièrement, de la compatibilité au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, l'aide ne «facilite» pas le développement d'activités économiques dès lors que l'entreprise aurait de toute façon entrepris les activités subventionnées, même en l'absence d'aide.
- (10) S'agissant du programme de formation prévu par VCG, l'effet incitatif de l'aide a été remis en cause, puisqu'une fois qu'elle a pris la décision de mettre la plate-forme EUCD en place, la société doit nécessairement engager des frais de formation pour mettre cette décision commerciale en œuvre. Dans l'industrie automobile, la mise en place d'une nouvelle plate-forme de production est une pratique régulière, nécessaire pour accroître la flexibilité et la productivité et maintenir ainsi la compétitivité. Pour exploiter efficacement une nouvelle plate-forme, la main d'œuvre doit être formée aux nouvelles techniques et méthodes de travail à adopter. Les frais de formation associés à la mise en place d'une nouvelle ligne de production sont donc généralement supportés par les constructeurs automobiles sur la seule base de l'incitation commerciale. Il est par conséquent hautement probable que VCG aurait, de toute façon, et notamment en l'absence d'aide, entrepris une partie des activités de formation en question. Ce comportement semble aussi être celui de la plupart des concurrents du secteur. Étant donné que le contenu des modules 2, 3 et 5 du programme semble directement lié à la mise en place de la nouvelle plate-forme et paraît nécessaire à son exploitation, la Commission a mis en doute les affirmations de la Belgique selon lesquelles ces modules ne seraient pas réalisés en l'absence d'aide.

IV. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (11) Aucune partie intéressée n'a formulé d'observations à la suite de la publication de la décision d'ouverture au Journal officiel.

V. OBSERVATIONS FORMULÉS PAR LA BELGIQUE

- (12) À la suite de l'ouverture de la procédure, la Belgique a sensiblement revu sa présentation des faits. Elle reconnaît désormais que de larges parties du programme de formation seraient réalisés en tout état de cause, même en l'absence d'aide, car ils sont nécessaires pour exploiter la nouvelle plate-forme. Elle estime néanmoins que certaines parties du programme n'ont rien à voir avec la mise en place de la plate-forme et que d'autres parties encore lui sont liées, mais que l'aide permet à Volvo Car Gent de former son personnel au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour en assurer l'exploitation.

⁽⁴⁾ Le règlement (CE) n° 68/2001 opère une distinction entre la formation générale (qui procure des qualifications transférables à un autre secteur ou à une autre entreprise) et la formation spécifique (qui procure des qualifications principalement applicables au poste actuel du travailleur et qui ne sont pas transférables ou ne le sont que dans une mesure limitée). L'intensité d'aide autorisée est plus élevée pour la formation générale que pour la formation spécifique (en l'espèce, elle est respectivement de 50 et 25 %).

- (13) La Belgique accepte de ne soutenir que les dépenses pour lesquelles une aide est nécessaire et a, de ce fait, considérablement réduit les coûts admissibles qui seront financés.
- (14) Le tableau suivant compare les dépenses admissibles retenues dans la notification initiale et celles que la Belgique a désormais l'intention de soutenir.

(en millions d'euros)

	Notification du 4 mai 2007		Après l'ouverture ⁽¹⁾	
	Formation générale	Formation spécifique	Formation générale	Formation spécifique
Module 1	3,1	1,2	3,1	1,2
Module 2	1,7		0,2	
Module 3		12,9		6,1
Module 4	0,2		0,1	
Module 5	0,02		0,02	
Total	4,97	14,12	3,40	7,35
Montant de l'aide	6,02		3,54	

⁽¹⁾ Lettre des autorités belges du 15 janvier 2008.

- (15) S'agissant du module 1, la Belgique affirme, ainsi qu'elle l'a déjà fait dans la notification du 4 mai 2007, que son contenu n'est pas lié à la mise en place de la nouvelle plate-forme de production et n'est donc pas nécessaire pour l'exploiter. Il consiste en une formation de base portant sur des matières générales et vise à renforcer les qualifications des salariés. Selon la Belgique, cela ressort clairement de la lecture du contenu des cours. Bien que les syndicats réclament ce type de formations, parce qu'elles améliorent la position des travailleurs sur le marché de l'emploi, un ensemble de facteurs fait que VCG ne réaliserait pas ce volet du programme en l'absence d'aide. Tout d'abord, de nombreuses formations de ce type ont été organisées ces dernières années en raison d'engagements massifs, mais l'afflux de nouveaux travailleurs s'est pratiquement tari ⁽⁵⁾ et une grande partie des salariés en place ont déjà reçu une formation similaire. Ensuite, l'entreprise a fait remarquer que les travailleurs hautement qualifiés ont tendance à partir. Plus précisément, des entreprises implantées dans la région de Gand, à la recherche de qualifications similaires, recrutent activement les travailleurs de VCG ⁽⁶⁾ et, en raison de son contenu général, la formation en cause augmenterait la probabilité de voir les travailleurs qui en ont bénéficié quitter l'entreprise. Enfin, ces qualifications de base sont plus largement disponibles sur le marché de l'emploi depuis que des programmes de formation ont été déve-

loppés dans ces matières par les écoles techniques et le VDAB (l'office flamand de l'emploi).

- (16) En ce qui concerne le module 2, la Belgique déclare, comme elle l'a déjà indiqué dans la notification du 4 mai 2007, qu'il couvre des matières techniques et technologiques en rapport avec la nouvelle plate-forme de production. La Belgique affirme que la majorité des heures de formation prévues sont nécessaires pour exploiter la nouvelle plate-forme et seraient dispensées en tout état de cause. Néanmoins, une partie des cours va au-delà du niveau nécessaire à l'exploitation de la plate-forme EUCD ⁽⁷⁾. Plus précisément, grâce à l'aide, VCG accepte de dispenser plus d'heures de cours que ce qui est nécessaire et se justifierait d'un point de vue économique en l'absence de subvention. La Belgique a fourni des informations détaillées sur les heures de formation supplémentaires dispensées par VCG grâce à l'aide ⁽⁸⁾.
- (17) Pour ce qui est du module 3, la Belgique affirme, comme elle l'a déjà indiqué dans la notification du 4 mai 2007, que son contenu est entièrement lié à la plate-forme EUCD. Face aux doutes exprimés dans la décision d'ouverture, la Belgique reconnaît qu'une part importante des heures de formation prévues sont nécessaires pour exploiter la nouvelle plate-forme et seraient dispensées de toute manière, même en l'absence d'aide. Elle explique cependant que, grâce à l'aide des autorités flamandes, VCG accepte de dispenser un nombre d'heures de formation nettement plus élevé. De fait, elle formera plus de travailleurs et certains cours qui, pour des raisons de gestion rationnelle des coûts, auraient dû être réservés à des travailleurs expérimentés, seront ouverts aux nouveaux arrivés. Pour former les travailleurs nouvellement recrutés, il faut organiser des cours supplémentaires ainsi qu'accroître la durée et étoffer le contenu des autres cours ⁽⁹⁾. En outre, les nouveaux arrivés n'ayant pas encore démontré leur capacité à assimiler ces nouvelles connaissances, les chances de succès de la formation sont moindres. Dans un souci de gestion rationnelle des coûts, VCG aurait réservé cette formation à des travailleurs plus expérimentés ayant déjà participé à une formation similaire. La durée et le coût de la formation auraient donc pu être considérablement réduits. Certains cours auraient pu être allégés et d'autres entièrement abandonnés.

⁽⁷⁾ La formation nécessaire a été déterminée sur la base de la pratique habituelle de VCG, observée lors d'affaires précédentes.

⁽⁸⁾ Par exemple, dans le cadre du cours de robotique, 16 heures de formation sont prévues par participant. Ce nombre d'heures est nécessaire pour permettre aux travailleurs d'utiliser les robots correctement et en toute sécurité, avec le même niveau d'efficacité qu'actuellement. Grâce à l'aide accordée par les autorités flamandes, VCG a accepté de porter le nombre d'heures de formation à 24. Cette formation plus poussée améliore l'attractivité des travailleurs qui en bénéficient sur le marché de l'emploi.

⁽⁹⁾ Ainsi, comme chaque fois qu'une plate-forme est mise en place, un certain nombre de «travailleurs pivots» doivent être envoyés chez Volvo Suède pour y apprendre le fonctionnement détaillé de la plate-forme dans le but de transmettre ces connaissances par la suite aux autres travailleurs de Volvo Cars Gent. La Belgique affirme que l'aide permettra à VCG d'envoyer en Suède plus de travailleurs que ce qui est strictement nécessaire pour exploiter la plate-forme EUCD. De plus, l'entreprise y enverra aussi des travailleurs qui n'ont jamais participé à aucune formation pivot plutôt que de réserver cette formation à des employés qui en ont déjà l'expérience.

⁽⁵⁾ La main d'œuvre employée par VCG a augmenté entre 2002 et 2005, passant de 3 999 à 5 299 personnes avant de retomber à respectivement 4 929 et quelque 4 800 personnes en 2006 et 2007.

⁽⁶⁾ Les travailleurs qui quittent l'entreprise sont essentiellement engagés par les trois sociétés ci-après situées dans la région: Volvo Trucks, Arcelor et Eandis/Electrabel.

(18) S'agissant du module 4, la Belgique affirme, ainsi qu'elle l'a déjà fait dans la notification du 4 mai 2007, qu'il concerne les changements à apporter à la gestion et aux comportements et qu'il est donc de nature très générale. Elle précise qu'un certain nombre d'heures de formation seraient organisées par VCG en tout état de cause, même en l'absence d'aide, car elles contribuent suffisamment à l'amélioration de la flexibilité et de l'efficacité des travailleurs et participent donc largement au succès durable de l'introduction de la plate-forme EUCD ⁽¹⁰⁾. En revanche, les bénéfices concrets attendus des heures restantes sont insuffisants pour justifier les dépenses correspondantes, si bien qu'elles ne seraient pas dispensées en l'absence d'aide.

(19) Quant au module 5, la Belgique explique qu'il porte sur l'apprentissage des techniques de contrôle de la qualité. Ces cours ne sont pas nécessaires pour exploiter la plate-forme et les autres installations de production et ne seront organisés qu'en cas d'octroi de l'aide.

(20) À la suite de ces changements, la Belgique a officiellement informé la Commission que, puisqu'elle acceptait de ne soutenir que les activités de formation pour lesquelles une aide est nécessaire, elle entendait accorder 3,5 millions EUR seulement en lieu et place des 6 millions initialement notifiés.

VI. APPRÉCIATION DE LA MESURE

(21) La Commission observe que la Belgique a substantiellement modifié sa notification à la suite de la décision d'ouverture. Dans sa lettre du 16 janvier 2008, la Belgique a plus précisément confirmé qu'elle avait l'intention d'accorder une aide à la formation d'un montant de 3 538 580,57 euros seulement au lieu des 6 018 558,91 euros prévus dans la notification du 4 mai 2007. Le montant d'aide ainsi réduit est fondé sur les dépenses admissibles réduites qui ont été décrites dans la lettre de la Belgique du 15 janvier 2008. C'est donc cette aide d'un montant de 3 538 580,57 euros, fondée sur les dépenses admissibles réduites, que la Commission appréciera dans la présente décision.

Existence d'une aide

(22) Dans la décision d'ouverture, la Commission est parvenue à la conclusion que l'octroi d'une subvention à VCG constituerait une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. La Belgique ne l'a pas contestée.

Base juridique de l'appréciation

(23) Dans la décision d'ouverture, la Commission a indiqué que les aides d'un montant supérieur à 1 million EUR ne bénéficieraient pas de l'exemption prévue par le règlement (CE) n° 68/2001 et devaient donc être directement appréciées sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité. Néanmoins, la Commission applique par analogie les mêmes principes directeurs que ceux qui

figurent dans le règlement (CE) n° 68/2001. Cela se traduit notamment par une vérification du respect des autres conditions formelles d'exemption qui y sont énoncées, mais la Commission n'est pas obligée de s'en tenir à cette simple vérification.

(24) La Belgique n'a pas contesté les conclusions ci-dessus, qui restent applicables puisque l'aide, même réduite, dépasse 1 million EUR.

Évaluation de la compatibilité de l'aide au regard de cette base juridique,

(25) Dans la décision d'ouverture, la Commission a indiqué que l'aide notifiée semblait satisfaire aux conditions formelles énoncées à l'article 4 du règlement (CE) n° 68/2001. Aucun élément nouveau susceptible de remettre cette appréciation initiale en cause n'a été présenté. La Commission observe que cette appréciation vaut pour l'aide réduite, puisque cette dernière est fondée sur une partie des dépenses admissibles notifiées le 4 mai 2007 et jugées recevables dans la décision d'ouverture. De plus, la Belgique n'a pas modifié l'intensité de l'aide, soit 50 % pour la formation générale et 25 % pour la formation spécifique.

(26) Comme indiqué précédemment, le seul doute soulevé dans la décision d'ouverture concernait la nécessité de l'aide prévue, notamment des volets du programme de formation qui semblent liés au nouvel investissement — la plate-forme de production EUCD — et paraissent indispensables à son exploitation.

(27) La Commission relève que la Belgique a accepté le principe selon lequel seules les activités de formation qui ne seraient pas entreprises en l'absence d'aide peuvent être soutenues.

(28) Pour se conformer à ce principe, la Belgique a opéré une distinction entre les activités qui seraient entreprises en tout état de cause, par VCG, car elles sont nécessaires pour exploiter la nouvelle plate-forme, et celles qui visent des objectifs «que les forces du marché ne permettraient pas, à elles seules, d'atteindre» ⁽¹¹⁾, car elles vont au-delà de ce qui est nécessaire et parce que les bénéfices que VCG en retirerait sont insuffisants pour contrebalancer les coûts supportés. La Commission a analysé les explications fournies par la Belgique, résumées aux considérants 15 à 19 de la présente décision. En bref, la Belgique affirme que d'importantes dépenses admissibles relevant des modules 1 et 3 du programme ne seraient pas engagées en l'absence d'aide. La Commission convient que le module 1 n'est manifestement pas lié à la nouvelle plate-forme. Il n'est donc pas nécessaire pour l'exploiter. Puisque ces activités de formation sont de nature plutôt générale et qu'un ensemble de facteurs dissuade VCG de les entreprendre, la Commission

⁽¹⁰⁾ Comme indiqué par les autorités belges dans leur lettre du 7 juillet 2007.

⁽¹¹⁾ Règlement (CE) n° 68/2001, considérant 11.

estime qu'il est hautement probable que le module 1 ne serait pas organisé en l'absence d'aide. Quant au module 3, la Belgique a exclu les dépenses de formation qui, sur la base de ce qui a été constaté par le passé pour des investissements similaires, sont nécessaires pour exploiter la nouvelle plate-forme et a limité les dépenses admissibles aux activités de formation qui vont au-delà de ce qui est indispensable.

- (29) La Commission considère dès lors que la Belgique a correctement identifié les activités de formation qui ne seraient pas réalisées sans le soutien de l'État. La Belgique ayant l'intention de ne soutenir que ce type d'activités et de n'accorder aucune aide aux formations que VCG organiserait en tout état de cause, la Commission conclut que, conformément à l'objectif énoncé au considérant 10 du règlement (CE) n° 68/2001, l'aide «augmente le vivier de travailleurs qualifiés dans lequel d'autres entreprises peuvent puiser» et que, de ce fait, conformément à la condition établie à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, elle «facilite le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques».

VII. CONCLUSION

- (30) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission conclut que l'aide est compatible avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État, d'un montant de 3 538 580,57 euros, que la Belgique envisage de mettre à exécution en faveur de Volvo Cars Gent est compatible avec le marché commun.

La mise à exécution de l'aide d'un montant de 3 538 580,57 euros est donc autorisée.

Article 2

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, 11 mars 2008.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission