

DÉCISION (UE) 2017/166 DE LA COMMISSION**du 27 novembre 2015****relative à l'aide d'État SA.38831 (2014/C) (ex 2014/N) que le Portugal envisage de mettre à exécution en faveur de Volkswagen Autoeuropa, Lda***[notifiée sous le numéro C(2015) 8232]***(Le texte en langue portugaise 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, 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⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par notification électronique enregistrée le 30 juin 2014, le Portugal a notifié une aide à l'investissement à finalité régionale accordée le 30 avril 2014 à Volkswagen Autoeuropa, Lda («Autoeuropa») sous réserve d'approbation par la Commission.
- (2) Par lettre du 2 octobre 2014, la Commission a informé le Portugal de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, concernant cette aide.
- (3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure est parue au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité toutes les parties intéressées à présenter leurs observations.
- (4) Le Portugal a présenté ses observations relatives à la décision d'ouverture de la procédure le 15 décembre 2014 (2014/127950). Des informations complémentaires ont encore été soumises par les courriers du 27 février 2015 (2015/019588), 12 juin 2015 (2015/056315) et 27 juillet 2015 (2015/073908). Une réunion a été organisée le 19 mai 2015 dans les locaux d'Autoeuropa en présence des services de la Commission, des autorités portugaises et du bénéficiaire.
- (5) La Commission n'a pas reçu d'observations des parties intéressées.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE/L'AIDE**2.1. OBJECTIF DE LA MESURE D'AIDE**

- (6) En accordant des aides à l'investissement en faveur de l'établissement Autoeuropa situé à Palmela, dans la Péninsule de Setúbal, une région admissible aux aides à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE, pour laquelle un plafond normal applicable aux aides à finalité régionale pour les grandes entreprises de 15 % a été fixé conformément à la carte portugaise des aides à finalité régionale applicable pour la période 2007-juin 2014 ⁽³⁾, le Portugal souhaite promouvoir le développement de la région concernée.

⁽¹⁾ JO C 460 du 19.12.2014, p. 55.

⁽²⁾ Voir note 1.

⁽³⁾ Aide d'État N 727/2006 — Portugal — Carte des aides à finalité régionale 2007-2013 (JO C 68 du 24.3.2007, p. 26), prolongée jusqu'à la fin juin 2014 par l'aide d'État SA.37471 (2013/N) — Prolongation de la carte des aides à finalité régionale 2007-2013 du Portugal jusqu'au 30 juin 2014 (JO C 50 du 21.2.2014, p. 16).

2.2. LE BÉNÉFICIAIRE

- (7) Le bénéficiaire de l'aide est Autoeuropa, une filiale à 100 % du Groupe Volkswagen («Groupe VW»). Le Groupe VW a été décrit dans de nombreuses décisions d'aide d'État et, récemment, dans la décision de la Commission du 9 juillet 2014 d'ouverture d'une procédure formelle d'examen sur les aides à finalité régionale en faveur d'AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd ⁽⁴⁾, à laquelle la Commission renvoie pour une description plus détaillée du Groupe VW.
- (8) Autoeuropa est active dans la région de Setúbal depuis 1991, où elle produit divers modèles de voitures particulières sous la marque VW. Autoeuropa est une grande entreprise. Ni le Groupe VW ni Autoeuropa ne peuvent être considérés comme des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽⁵⁾, en vigueur à l'époque de la notification.

2.3. LE PROJET D'INVESTISSEMENT

- (9) Le projet d'investissement consiste en l'introduction d'une nouvelle technique de production, appelée «Modularer Querbaukasten» (plateforme modulaire transversale — MQB), qui remplace la plateforme de production traditionnelle. Cette nouvelle technique de production permet une grande souplesse dans la fabrication de modèles de voitures particulières, et la réalisation d'importants effets de synergie dans leur production. La Commission renvoie à sa décision du 13 juillet 2011 d'ouverture d'une procédure formelle d'examen sur les aides à finalité régionale en faveur de Volkswagen Sachsen ⁽⁶⁾ pour une description plus détaillée de la technique.
- (10) L'investissement à Palmela permet à Autoeuropa de produire des voitures particulières relevant de trois segments différents du marché des voitures particulières, définis conformément à la classification POLK ⁽⁷⁾, à savoir le segment A0, le segment A et le segment B. Actuellement, le Groupe VW envisage de produire sur la nouvelle ligne de production un SUV relevant du segment A0 et une voiture particulière non encore entièrement définie relevant du segment [...] ^(*), appelée à remplacer l'actuel modèle du segment [...] d'Autoeuropa basé sur une plateforme. Le Groupe VW n'a pas exclu la possibilité de lancer la production d'une voiture particulière relevant du segment B dans les cinq ans suivant la conclusion de l'investissement. La capacité globale créée par l'investissement s'élève à [140 000-160 000] voitures par an, dont une capacité, selon les plans actuels, de [80 000-100 000] unités est dédiée à la production du SUV A0 et une capacité de [50 000-60 000] est réservée au modèle du segment [...].
- (11) L'investissement a débuté le 26 juin 2014 et sa conclusion est prévue dans sa plus grande partie pour décembre 2018. Le plein régime devrait être atteint à la fin 2018.

2.4. COÛTS DU PROJET D'INVESTISSEMENT

- (12) Conformément au contrat d'investissement et d'aide signé entre le Portugal et le Groupe VW et d'après les informations fournies par le Portugal le 28 juillet 2014, les coûts admissibles de l'investissement se montent à 672,9 millions d'EUR pour l'équipement et les travaux d'infrastructure (bâtiment) et seront encourus entre 2014 et 2019. Près d'un quart des coûts concernent de l'outillage de fournisseurs (*vendor tooling*), à savoir des biens d'équipement financés par Autoeuropa qui ne seront pas utilisés dans l'établissement d'Autoeuropa à Palmela, mais qu'Autoeuropa mettra à la disposition de ses fournisseurs pour utilisation dans leurs installations en vue de la production de pièces et composants pour le Groupe VW. Bien que faisant partie intégrante de l'inventaire de production des fournisseurs, ces actifs demeureront la propriété du Groupe VW.
- (13) Les coûts se réfèrent exclusivement aux nouvelles immobilisations corporelles. Le tableau ci-dessous, extrait du contrat d'investissement, présente la répartition des coûts admissibles prévus par type et par an.

⁽⁴⁾ Procédure SA.36754 LIP — Hongrie — Aide d'État en faveur d'AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd (JO C 418 du 21.11.2014, p. 25).

⁽⁵⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

⁽⁶⁾ Procédure SA.32169 — Allemagne — LIP — Aide à Volkswagen Sachsen GmbH (JO C 361 du 10.12.2011, p. 17).

⁽⁷⁾ R. L. Polk & Co. (également dénommée POLK) est une organisation intégrée au niveau mondial et l'un des principaux fournisseurs d'informations et d'analyses de marché dans l'industrie automobile. Le 16 juillet 2013, IHS Inc., principale source d'informations et d'analyses critiques au niveau mondial, a acquis R. L. Polk & Co.

^(*) Secrets d'affaires.

Tableau 1

Répartition des coûts admissibles en millions d'EUR — Contrat d'investissement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Équipement	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Outillage de fournisseurs	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	672,9

- (14) Cette répartition des coûts reposant sur les informations issues du contrat d'investissement diffère de celle présentée dans la fiche d'information complémentaire annexée à la notification. Dans la fiche d'information complémentaire, les autorités portugaises ont expliqué que le Groupe VW avait revu à la baisse les coûts d'investissement totaux, qui sont passés des 672,95 millions d'EUR mentionnés dans le contrat d'investissement à 623,85 millions d'EUR. La répartition figurant dans la fiche d'information complémentaire est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2

Répartition des coûts admissibles en millions d'EUR — Fiche d'information complémentaire

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Équipement	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Outillage de fournisseurs	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	623,9

2.5. BASE JURIDIQUE

- (15) Le fondement juridique national de l'octroi de l'aide est le décret-loi n° 287/2007, du 17 août, modifié par le décret-loi n° 65/2009, du 20 mars, portant approbation du cadre national des aides à l'investissement dans les entreprises et l'arrêté ministériel n° 1464/2007, du 15 novembre, modifié par l'arrêté ministériel n° 1103/2010, du 25 octobre, créant et réglementant le régime d'aide du «Système d'incitations à l'innovation».
- (16) Le Portugal a accordé l'aide, sous réserve d'approbation par la Commission, en application de son «Système d'incitations à l'innovation». Ce régime d'aide a fait l'objet d'une exemption par catégorie, en application du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission ⁽⁸⁾ («RGEC 2008»), pour les demandes d'aide inférieures au seuil de notification prévu en son article 6.

2.6. LA MESURE D'AIDE

- (17) L'aide a été octroyée, sous réserve d'approbation par la Commission, par le biais d'un contrat d'aide et d'investissement signé le 30 avril 2014. Les travaux relatifs à l'investissement ont débuté le 26 juin 2014, soit après la signature du contrat.

⁽⁸⁾ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3), prolongé jusqu'au 30 juin 2014.

- (18) L'aide est accordée sous forme d'une subvention partiellement remboursable. Le contrat d'investissement fait état d'une subvention remboursable de 52,49 millions d'EUR (valeur nominale) pour des coûts d'investissement (y compris l'outillage de fournisseurs) d'un montant de 672,95 millions d'EUR. Cette subvention sera partiellement convertie en une subvention non remboursable si Autoeuropa respecte certains paramètres définis contractuellement. La notification indique que la dernière planification des coûts du Groupe VW va dans le sens d'une légère diminution du montant des coûts d'investissement prévus (623,9 millions d'EUR). Vu ce montant inférieur, le montant de l'aide notifié et l'intensité de l'aide notifiée représentent, respectivement, aux prix de 2014, 36,15 millions d'EUR et 6,03 %. Le Portugal s'engage à ce que ni le montant de l'aide notifié ni l'intensité de l'aide notifiée ne soient dépassés si les coûts admissibles effectifs s'écartent du montant estimé dans la notification et dans le calcul du montant maximum de l'aide.
- (19) Le Portugal confirme qu'une contribution propre, sans intervention publique, d'au moins 25 % des coûts admissibles, sera apportée par Autoeuropa/Volkswagen sur fonds propres.
- (20) Autoeuropa/Volkswagen s'engage à maintenir l'investissement pendant au moins cinq ans après la conclusion du projet d'investissement.

2.7. RAISONS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (21) Dans la décision d'ouverture, la Commission a émis des réserves à propos de la conformité de la mesure aux dispositions des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ⁽⁹⁾ («les lignes directrices 2007-2013»), s'agissant des coûts admissibles, du montant maximum de l'aide et de l'intensité maximum de l'aide et, partant, quant à sa compatibilité avec le marché intérieur.
- (22) La Commission a constaté que les coûts admissibles notifiés comprennent les coûts afférents à l'outillage des fournisseurs. La Commission a émis des réserves quant à leur admissibilité et n'était donc pas en mesure de confirmer que le montant maximum de l'aide notifié, calculé sur la base des coûts d'investissement totaux notifiés, ne dépassait pas le montant maximum susceptible d'être autorisé.
- (23) En outre, la Commission a constaté qu'Autoeuropa a reçu des aides à l'investissement pour un autre projet d'investissement réalisé sur le même site. Les travaux effectués dans le cadre de l'autre projet d'investissement ont débuté moins de trois ans avant le lancement des travaux relatifs au présent projet d'investissement. Le projet d'investissement avait pour but d'innover et d'optimiser les processus de production par la réalisation d'investissements dans trois domaines d'activité: i) la technologie de l'information, par la mise en place de programmes et de systèmes de pointe sur le plan technologique, ii) la peinture intérieure et extérieure des véhicules automobiles, par l'automatisation de la méthode d'application de la peinture, et iii) les matrices d'estampage, utilisées dans la fabrication de moules pour les pièces estampées. Lors de la décision d'ouverture, le Portugal n'a pas clarifié dans quelle mesure ces améliorations seraient pertinentes et seraient encore utilisées si la fabrication basée sur les plateformes cessait et était remplacée par la technique de production MQB.
- (24) Sur la base des informations soumises par le Portugal, la Commission n'a pas été en mesure d'adopter un point de vue définitif sur la question de savoir si les deux projets d'investissement constituaient ou non un projet d'investissement unique, au sens du point 60 des lignes directrices 2007-2013, et a décidé d'examiner la question de l'indivisibilité économique éventuelle des deux projets, au sens de la note 55 ⁽¹⁰⁾ des lignes directrices 2007-2013, dans le cadre de la procédure formelle d'examen.

⁽⁹⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13). Le 28 juin 2013, la Commission a adopté les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, dans lesquelles elle étend la période d'application des lignes directrices 2007-2013 jusqu'au 30 juin 2014 (point 186) (JO C 209 du 23.1.2013, p. 1).

⁽¹⁰⁾ La note 55 des lignes directrices 2007-2013 énonce ce qui suit: «Pour évaluer si un investissement initial est économiquement indivisible, la Commission tiendra compte des liens techniques, fonctionnels et stratégiques, mais également de la proximité géographique. L'indivisibilité économique sera évaluée indépendamment de la propriété. En d'autres termes, pour établir si un grand projet d'investissement constitue un seul projet d'investissement, l'évaluation sera la même, qu'il soit réalisé par une entreprise, par deux ou plusieurs entreprises partageant les coûts d'investissement ou par plusieurs entreprises supportant des coûts d'investissements séparés pour un même projet d'investissement (par exemple dans le cas d'une entreprise commune).»

- (25) Par ailleurs, aux termes du point 68 des lignes directrices 2007-2013, la Commission doit ouvrir une procédure formelle d'examen et procéder à une appréciation approfondie de l'effet incitatif, de la proportionnalité et des répercussions positives et négatives de l'aide lorsque la part de marché du bénéficiaire de l'aide sur le marché de produits et le marché géographique en cause est supérieure à 25 %, avant ou après l'investissement [ci-après également désigné «test du point 68, alinéa a)»] ou lorsque la capacité créée par l'investissement excède les 5 % d'un marché en déclin relatif ou absolu [ci-après également désigné «test du point 68, alinéa b)»]. Le cas échéant, l'appréciation approfondie sera réalisée sur la base de la communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement ⁽¹¹⁾ (CAA).
- (26) Dans la décision d'ouverture, la Commission a laissé en suspens la question de la définition exacte du marché de produits en cause et a retenu comme options plausibles toutes les définitions alternatives du marché, y compris, en particulier, la segmentation la plus petite pour laquelle des données sont disponibles ⁽¹²⁾. Vu qu'Autoeuropa va produire des véhicules automobiles relevant des segments A0 et [...] selon la classification POLK et pourrait également produire des véhicules automobiles relevant du segment B selon la classification POLK, la Commission a considéré que ces segments individuels et, pour les SUV, également le segment SUV-B selon la classification de Global Insight ⁽¹³⁾, de même que le segment combiné (A0 à B) selon la classification POLK, doivent tous être considérés comme des marchés pertinents plausibles en l'espèce.
- (27) Conformément au point 70 des lignes directrices 2007-2013, les marchés doivent être normalement définis au niveau de l'EEE pour la réalisation des tests prévus au point 68 des lignes directrices. En l'espèce, la Commission a estimé que le marché géographique en cause pour les produits concernés recouvre au moins l'EEE. Les autorités portugaises et Autoeuropa ont marqué leur accord à l'application par la Commission de cette définition du marché géographique aux fins de la présente notification.
- (28) Au cours de l'enquête préliminaire, l'analyse au sens du point 68, alinéa a), des lignes directrices 2007-2013 a établi que le seuil applicable de 25 % de part de marché était dépassé dans les segments individuels A et B et dans les segments combinés A0, A et B (selon la classification POLK) dans l'EEE pour toutes les années en cause.
- (29) Étant donné que le résultat du test du point 68, alinéa a), imposait la réalisation d'une appréciation approfondie de l'aide, la Commission a considéré qu'il n'était pas nécessaire de procéder au test du point 68, alinéa b).

3. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (30) Les parties intéressées n'ont pas formulé d'observations.

4. OBSERVATIONS ÉMISES PAR LE PORTUGAL

4.1. OUTILLAGE DE FOURNISSEURS

- (31) Le Portugal considère que les investissements dans l'outillage de fournisseurs, d'un montant de 136,3 millions d'EUR, sont admissibles étant donné que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre du projet notifié, relèvent des immobilisations corporelles d'Autoeuropa, se trouvent dans une usine du fournisseur située dans une région assistée du Portugal et y demeureront pendant au moins cinq ans après la conclusion du projet. Les autorités portugaises renvoient aux considérants 36 et 37 de la décision C(2002) 1803 Ford España SA ⁽¹⁴⁾ dans laquelle la Commission a estimé que les coûts en outillage de fournisseurs peuvent être considérés comme admissibles aux fins des aides régionales s'ils sont encourus dans des régions assistées.

⁽¹¹⁾ JO C 223 du 16.9.2009, p. 3.

⁽¹²⁾ Cette vision va dans le sens des décisions de la Commission relatives aux aides d'État SA.34118 (Porsche Leipzig), décision du 9 juillet 2014 [C(2014) 4075] dans la procédure SA.34118, non encore publiée au JO, accessible sur http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3; SA.30340 (Fiat Powertrain Technologies), décision du 9 février 2011 [C(2011) 612] dans la procédure SA.30340 (JO C 151 du 21.5.2011, p. 5); SA.32169 (Volkswagen Sachsen), décision du 13 juillet 2011 [C(2011) 4935] dans la procédure SA.32169 (JO C 361 du 10.12.2011, p. 17); N 767/07 (Ford Craiova), décision du 30 avril 2008 [C(2008) 1613] dans la procédure N 767/2007 (JO C 238 du 17.9.2008, p. 4); N 635/2008 (Fiat Sicily), décision du 29 avril 2009 [C(2009) 3051] dans la procédure N 635/2008 (JO C 219 du 12.9.2009, p. 3); et N 473/2008 (Ford Espino), décision du 17 juin 2009 [C(2009) 4530] dans la procédure N 473/2008 (JO C 19 du 26.1.2010, p. 5).

⁽¹³⁾ Dans une série de décisions relatives aux SUV et, plus récemment, dans sa décision finale concernant l'aide régionale en faveur de Porsche [décision du 9 juillet 2014 dans la procédure SA.34118 (2012/C, ex 2011/N) que l'Allemagne envisage d'accorder à Porsche Leipzig GmbH et à Dr. Ing. h.c. F. Porsche Aktiengesellschaft, non encore publiée au JO, mais disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3], la Commission a estimé que, dans le cas des SUV, la classification de Global Insight est plus appropriée. Les SUV relevant du segment A0 selon la classification POLK correspondent au segment SUV-B dans la classification de Global Insight.

⁽¹⁴⁾ Décision de la Commission du 7 mai 2002 dans la procédure C34/2001 relative à l'aide d'État que le Royaume d'Espagne envisage de mettre à exécution en faveur de Ford España SA [notifiée sous le numéro C(2002) 1803], publiée au JO L 314 du 18.11.2002, p. 86.

- (32) Avant la signature du contrat d'investissement en avril 2014, le Groupe VW et Autoeuropa ont élaboré un plan d'investissement relatif à l'outillage de fournisseurs reposant sur les critères d'admissibilité et ils ont veillé à ce que le montant de 136,3 millions d'EUR n'inclue que les dépenses en outillage de fournisseurs satisfaisant aux conditions précitées. Les autorités portugaises ont établi un mécanisme de contrôle afin de vérifier le respect de ces conditions.

4.2. UN SEUL PROJET D'INVESTISSEMENT

- (33) Le 8 octobre 2013, le Portugal et Autoeuropa ont signé un contrat d'investissement portant sur trois projets différents, chacun représentant un investissement initial visant une expansion de l'établissement existant. Le Portugal considère que ces projets et le projet d'investissement notifié ne constituent pas un seul projet d'investissement au sens du point 60 des lignes directrices 2007-2013.

4.2.1. INVESTISSEMENT INITIAL EN ROBOTS DE PEINTURE INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE (SECTION DE PEINTURE)

- (34) Le premier projet concernait l'introduction de robots destinés à automatiser le processus de peinture intérieure et extérieure et améliorer ainsi la qualité (homogénéité de l'apparence extérieure, réduction de l'épaisseur de la peinture, réduction des brumes de pulvérisation, réduction des impuretés dans la zone intérieure) et la productivité, tout en assurant une plus grande ergonomie et protection des travailleurs et en réduisant la consommation de matériau et les résidus de peinture. Les coûts admissibles y afférents se sont élevés à 20 millions d'EUR ⁽¹⁵⁾ et l'aide accordée s'est montée à 2,89 millions d'EUR en équivalent-subvention brut (ESB).
- (35) Les autorités portugaises soulignent que cet investissement n'est pas lié de manière économiquement indivisible au projet d'investissement notifié. Le projet d'investissement notifié vise une modification fondamentale du processus général de production, par l'introduction de la technique de production MQB. Bien qu'elle exige des investissements substantiels en particulier dans les installations de montage, la mise en œuvre de la technique MQB ne requiert que des investissements limités dans la section de peinture existante.
- (36) La section de peinture existante fonctionnait déjà avant, sans l'investissement dans la MQB. Par ailleurs, les nouvelles installations de montage MQB sont fonctionnelles indépendamment des investissements dans la section de peinture. En d'autres termes, la production MQB serait possible et opérationnelle sans les investissements antérieurs dans les robots de la section de peinture. Par conséquent, même si les deux installations s'inscrivent dans le cadre d'un processus intégré de fabrication de véhicules automobiles, elles ne sont pas liées par les investissements de manière économiquement indivisible.
- (37) De plus, les décisions d'investissement pertinentes ont été prises de manière indépendante (modernisation de la section de peinture: août 2011; investissement dans la MQB: mai 2014).

4.2.2. INVESTISSEMENT INITIAL DANS LES MATRICES D'ESTAMPAGE (SECTION DES OUTILLAGES)

- (38) Le deuxième projet concernait la section des outillages d'Autoeuropa, qui produit des moules et outils d'estampage destinés à la production de pièces métalliques de châssis. Cette section est spécialisée dans la production d'outillages pour les capots de moteur et les garde-boue. La section des outillages fournit ses produits aux usines du Groupe VW dans le monde entier et ne se limite donc pas à approvisionner Autoeuropa. Elle fait partie d'Autoeuropa mais opère de manière autonome et indépendante de l'activité principale de l'usine, qui consiste en la production de véhicules.
- (39) L'investissement initial dans la section des outillages avait pour objectif l'extension de l'établissement existant. Pour réaliser une série d'améliorations destinées à produire un impact technologique élevé sur la qualité de la production, Autoeuropa a acheté de nouveaux équipements pour produire des matrices d'estampage, afin de permettre la fabrication d'outils de qualité supérieure et d'accroître le volume de production de la section des outillages. L'investissement admissible s'est élevé à 12,7 millions d'EUR (valeur actualisée de 12,66 millions d'EUR) et le montant de l'aide à 1,84 million d'EUR en ESB.
- (40) Vu que la section des outillages fonctionne indépendamment du processus MQB de fabrication de véhicules, qu'elle est implantée dans la même zone industrielle mais pas sur le même terrain que l'unité de fabrication des véhicules et que les décisions d'investissement ont été prises indépendamment l'une de l'autre (en 2011 pour la modernisation de la section de peinture et en mai 2014 pour l'investissement dans la MQB), les autorités portugaises estiment que l'investissement dans la section de peinture n'est pas lié de manière économiquement indivisible au projet d'investissement notifié.

⁽¹⁵⁾ Soit 19,95 millions d'EUR en valeur actualisée à 2011, à savoir l'année de début du projet d'investissement, à un taux d'escompte de 1,56 %.

4.2.3. INVESTISSEMENT INITIAL DANS LE DOMAINE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (TI)

- (41) Le troisième projet concernait des investissements en matériel informatique qui, associé à de nouvelles applications logicielles, a amélioré la sécurité informatique et a permis une production plus stable sur le plan de la fabrication des véhicules automobiles. La production de voitures dépend dans une large mesure de l'existence de systèmes informatiques efficaces et fiables, étant donné que la configuration de chaque véhicule (type de moteur, boîte de vitesses, couleur, etc.) est introduite dans le processus de production au moyen du réseau de données du groupe. L'investissement admissible s'est élevé à 5,5 millions d'EUR (valeur actualisée de 5,5 millions d'EUR) et le montant de l'aide à 0,79 million d'EUR en ESB.
- (42) Les autorités portugaises considèrent que cet investissement dans les technologies de l'information réalisé en 2011 n'est pas lié de manière économiquement indivisible au projet d'investissement notifié. La nouvelle technologie de production MQB serait opérationnelle et efficace sans l'investissement antérieur dans la sécurité des TI étant donné que toutes les applications de soutien et contrôle de la production MQB auraient fonctionné de la même manière sans l'investissement antérieur. L'investissement dans les TI fonctionnait déjà avant, sans l'investissement dans la MQB.
- (43) De plus, les décisions d'investissement ont été prises de manière indépendante, en 2011 pour l'investissement dans les TI et en mai 2014 pour l'investissement dans la MQB.

4.3. APPRÉCIATION APPROFONDIE DE LA MESURE

- (44) Le Portugal a fourni les informations nécessaires pour effectuer une appréciation approfondie.

4.3.1. EFFETS POSITIFS DE L'AIDE

- (45) Le Portugal souhaite promouvoir le développement de la région en cause. L'investissement devrait créer 500 nouveaux emplois directs et garantir à long terme le maintien de 3 339 emplois existants.
- (46) Le projet notifié améliorera substantiellement les qualifications et les compétences des travailleurs du bénéficiaire, augmentant leur employabilité dans et hors du Groupe VW et du Portugal et développant la base régionale de compétences. Des actions de formation spécifiques sont prévues. Cette formation professionnelle aura également un effet positif sur le transfert de savoir-faire, en particulier dans la Péninsule de Setúbal.
- (47) Le projet d'investissement créera davantage d'opportunités commerciales pour les fournisseurs d'Autoeuropa. Conformément à une étude du Center of Automotive Research, chaque création d'emploi dans l'industrie automobile entraîne la création de 2,5 emplois chez les fournisseurs et 2,2 dans les autres entreprises découlant de la consommation des travailleurs des fournisseurs au Portugal. Dès lors, le Portugal espère que l'investissement débouchera sur la création de 2 350 emplois indirects, en plus des 500 nouveaux emplois directs.
- (48) Les autorités portugaises ont également mis en évidence les aspects qualitatifs des effets positifs régionaux du projet d'investissement. Le projet d'investissement contribuera au développement de la zone de la Péninsule de Setúbal, étant donné qu'il va attirer les investissements de fournisseurs industriels dans la région, entraînant par-là un transfert de technologie (diffusion des connaissances) et un regroupement d'entreprises du même secteur industriel, pour que chaque usine puisse davantage se spécialiser et améliorer son efficacité.
- (49) Par ailleurs, le bénéficiaire a été invité à participer à divers projets en collaboration avec des universités d'avant-garde, aussi bien dans le domaine de l'ingénierie industrielle que des aspects liés à l'ergonomie.

4.3.2. CARACTÈRE APPROPRIÉ DE L'AIDE

- (50) Le Portugal constate que dans la décision Porsche Leipzig ⁽¹⁶⁾, la Commission a convenu que l'octroi d'aides d'État constitue un instrument adéquat pour promouvoir le développement régional des régions défavorisées par rapport à la moyenne des autres régions d'un État membre. Cette argumentation s'applique également à l'investissement notifié, réalisé dans la Péninsule de Setúbal.

⁽¹⁶⁾ SA.34118, décision du 9 juillet 2014, non encore publiée au JO, mais disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3, considérant 107.

- (51) La Péninsule de Setúbal fait partie de la région de Lisbonne-et-Val-de-Tage, qui inclut la zone de Lisbonne et est la région portugaise la plus développée. Prise isolément, par contre, la Péninsule de Setúbal peut être considérée comme une région «a», étant donné que son PIB par habitant se situait entre 45 % et 47 % de la moyenne de l'Union européenne pour la période 2006-2010 (à savoir la période ayant servi de base à la définition des cartes des aides d'État à finalité régionale pour 2014-2020).
- (52) Le PIB par habitant de la Péninsule de Setúbal s'est situé à 75 % de la moyenne portugaise au cours des trois dernières années.

Tableau 3

PIB par habitant ⁽¹⁾ comparé à la moyenne portugaise (en EUR)

Années	Péninsule de Setúbal	Moyenne pour le Portugal	%
2013	12 302	16 372	75,1
2012	12 105	16 136	75,0
2011	12 656	16 686	75,8

⁽¹⁾ Source: Institut national de la statistique du Portugal — INE.

- (53) Dès lors, le Portugal considère que l'aide notifiée constitue un instrument adéquat pour promouvoir le développement régional de la Péninsule de Setúbal.

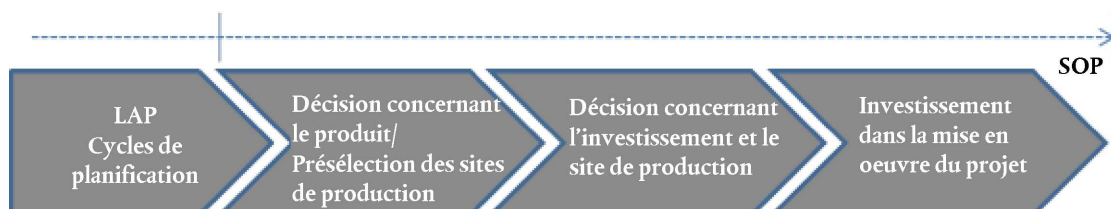
4.3.3. EFFET INCITATIF/SCÉNARIO COMPARATIF

- (54) Le Portugal présente des informations tendant à prouver que l'aide relève du scénario 2 de la communication relative aux critères d'appréciation, vu qu'elle a incité le bénéficiaire à réaliser l'investissement dans l'usine de Setúbal plutôt que dans celle de [site 1] (région [...] non assistée de l'EEE), qu'il aurait choisie à défaut de l'aide. En particulier, le Portugal fournit des détails concernant la procédure décisionnelle en plusieurs phases, ainsi que sur le financement du scénario comparatif, tous deux décrits ci-dessous.

Procédure décisionnelle du Groupe VW

- (55) Au sein du Groupe VW, les décisions d'investissement sont prises dans le cadre d'une procédure décisionnelle en plusieurs phases, durant laquelle les décideurs analysent les divers lieux selon un processus de comparaison concurrentiel. Les principales phases sont les suivantes: 1) planification des ventes à long terme (LAP) et cycles de planification, 2) développement du produit, décision concernant le produit et présélection des sites de production, et 3) décision d'investissement et lieu retenu.
- (56) Les décisions relatives à l'investissement notifié ont suivi cette procédure générale. S'agissant, cependant, d'un projet d'investissement de la marque Volkswagen, les décisions pertinentes ont été directement prises par les organes de la marque Volkswagen. Aucune décision n'a été prise au niveau du groupe, vu que la composition des organes du groupe est dans une large mesure identique à celle de la marque Volkswagen.
- (57) L'introduction de nouveaux produits au sein du Groupe VW est guidée par le processus de création de produits (PEP), allant de la planification du produit jusqu'au début de la production (SOP). Ce PEP comporte quatre phases principales, comme il ressort du diagramme ci-dessous:

[...]



1) LAP et cycle de planification 61

- (58) Le point de départ est la phase de planification des ventes à long terme (LAP), qui analyse les prévisions d'évolution du marché et de la demande, ainsi que les fluctuations du marché. Le LAP planifie le développement des produits pour les [...] années suivantes et définit les capacités de production nécessaires, ainsi que les ajustements requis au niveau des capacités existantes. Le LAP est pris en considération dans les cycles de planification annuels (PR) menés par le Conseil de supervision du Groupe et prévoyant un encadrement financier des investissements planifiés. Le résultat concret de la phase du LAP se traduit par une proposition de lancement de nouveaux produits, mais ne constitue pas encore une décision concernant le développement du produit, l'investissement ou le lieu retenu.
- (59) Concernant le projet notifié, le cycle de planification 61 de 20 [...] a fixé à [140 000-160 000] unités par an le potentiel réaliste de ventes de nouveaux produits dans les segments A0 SUV et le segment [...] ([...]). La planification de la production a établi la nécessité de créer des capacités de production correspondantes. La combinaison des volumes des segments A0 SUV et A devait répondre aux conditions d'encadrement fixées pour la stratégie MQB.
- (60) Cette phase a débouché sur l'adoption d'un paquet d'investissement MQB de [140 000-160 000] unités pour les SUV A0 et [...] par an pour la marque Volkswagen. La période de début de la production a été fixée à août 2016 pour les SUV A0 et à novembre 2017 pour les unités du segment A.

2) Phase de développement du produit, décision concernant le produit et présélection des sites de production

- (61) Durant cette phase, divers départements centraux du Groupe VW et les sites de production en cause travaillent conjointement pour préparer la décision sur le produit et présélectionner les sites de production. Dans le courant de cette phase, le département de contrôle de gestion assume un rôle de direction et de consolidation.
- (62) La première étape de cette deuxième phase consiste en le processus de développement du produit, qui, selon les normes internes du bénéficiaire, débute toujours au moins [...] mois avant la date prévue pour le début de la production, à savoir, pour le projet notifié, en août 2012 (premier SOP [...]).
- (63) La décision relative au produit, soit la décision de fabriquer un produit proposé dans le LAP, exige que le développement du produit atteigne un objectif de viabilité prédéfini. Les recettes escomptées de la production du nouveau produit sont comparées aux coûts de production (y compris les investissements). Pour déterminer les coûts de production escomptés, un site hypothétique est défini à des fins de planification (implantation de l'unité de production). Cette localisation de l'unité de production est utilisée pour déterminer la première structure des coûts et l'encadrement du projet. Cette méthodologie ne prédétermine nullement un lieu spécifique de production, mais établit une base nécessaire pour l'évaluation des coûts de production escomptés.
- (64) Dans le cas d'un produit de suite d'une production en cours, le lieu de production du produit existant est généralement choisi pour l'implantation de l'unité de production. S'agissant d'un produit entièrement nouveau (sans prédécesseur), la localisation de l'unité de production est généralement basée sur des indicateurs de performance, à savoir la première hypothèse repose sur le site présentant les meilleures valeurs de performance. Dans la pratique, d'autres critères sont également pris en considération, comme la capacité disponible ou l'adéquation des structures.
- (65) Dans le cas du projet notifié, un investissement dans de nouvelles installations n'a pas été envisagé, vu qu'un paquet d'investissement de [140 000-160 000] véhicules relevant d'un segment de marché [...] est trop réduit pour qu'il soit viable. À partir du moment où l'évaluation de l'implantation exclut un investissement dans de nouvelles installations, les deux principaux critères de choix des sites adéquats sont la possibilité d'absorber des capacités additionnelles dans une usine existante et la compatibilité des installations existantes avec le projet planifié, à savoir, par exemple, il convient d'établir si la dimension de la section de peinture existante est également adéquate pour le nouvel investissement planifié, etc.
- (66) Sur la base de l'application de ces critères, quatre sites possibles ont été listés ([site 1 dans une zone non assistée de l'EEE], Setúbal, [site 2 hors de l'EEE], et [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE]). Le Portugal a présenté les informations transmises par l'entreprise, datées de juillet 2012, concernant les premiers calculs comparatifs des coûts de production par voiture, effectués par le département de contrôle de gestion de la marque Volkswagen

([groupe de contrôle]). Ces calculs tenaient compte des volumes de vente prévus dans les segments A0 SUV et [...], ainsi que de ceux prévus pour le [modèle prédéfini], dont la production a été exceptionnellement pré-assignée à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE]. Trois options différentes ont été envisagées pour l'attribution des volumes de vente prévus pour le segment A0 SUV, le segment [...] et le [modèle prédéfini] aux quatre sites et, pour chaque option, le [groupe de contrôle] a effectué des calculs préliminaires des coûts de production et de l'investissement.

- (67) Au cours d'une phase ultérieure du processus de planification, [site 2 hors de l'EEE] et [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE] ont été exclus du champ des sites possibles en raison, respectivement, des coûts logistiques élevés et des coûts salariaux élevés. En tout état de cause, à la suite des décisions antérieures d'attribution de la production du [modèle prédéfini] à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] et [site 2 hors de l'EEE] et de fabrication de [...] et de [...] à [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE], en 2014 (quand le [groupe de contrôle] a effectué de nouveaux calculs comparatifs), ni [site 2 hors de l'EEE] ni [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE] n'avaient de capacité disponible. Par conséquent, l'analyse de la combinaison des volumes des segments A0 SUV et [...] a uniquement opposé Setúbal et [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE].
- (68) Sur la base de ce qui précède, le [groupe de contrôle] a décidé de lancer le produit et a choisi Setúbal pour y installer son unité de production. Le Portugal a apporté des preuves démontrant que le 10 mars 2014, le comité des produits de la marque Volkswagen (Volkswagen Ausschuss Produkte, VAP) a décidé de lancer le produit et a confirmé que l'unité de production serait implantée à Setúbal. Les preuves versées par le Portugal font apparaître qu'une éventuelle aide d'État pouvant aller jusqu'à 36 millions d'EUR a été prise en considération déjà au cours de cette phase.

3) Décision d'investissement et implantation

- (69) Après avoir pris la décision relative au produit, l'étape suivante consiste à choisir le lieu le plus adéquat pour développer le projet. Le département de contrôle de gestion commence généralement par analyser l'ensemble des sites de production de Volkswagen et réduit la liste aux sites qui paraissent adéquats en fonction de l'investissement. À la suite du processus PEP, les scénarios d'investissement et de production pour chaque site potentiel font l'objet sont précisés dans un document décisionnel. Sur la base d'une recommandation relative à l'implantation du site et à l'investissement spécifique, le comité d'investissement de la marque Volkswagen (Volkswagen Ausschuss Investitionen, VAI) prend une décision concernant la réalisation du projet.
- (70) Comme susmentionné, la liste des sites potentiels ne comportait plus à ce stade que [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] et Setúbal. Les coûts de production spécifiques de chaque site ont été établis et comparés. Ces coûts spécifiques englobent les coûts d'investissement nécessaires et les coûts de production escomptés durant la période de référence. Le Portugal a présenté des documents authentiques et récents de l'entreprise, rédigés par le [groupe de contrôle] et par [...] (l'unité du groupe chargée des aides d'État) et datés du 9 mai 2014 pour prouver l'existence d'une analyse comparative opposant [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] et Setúbal en tant que sites potentiels. Le Portugal a expliqué que bien que l'usine de [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] présentait des valeurs de performance légèrement supérieures, l'usine de Setúbal avait pour sa part l'avantage de pouvoir potentiellement bénéficier de l'aide à l'investissement à finalité régionale. Sur la base de l'analyse comparative ⁽¹⁷⁾, le [groupe de contrôle] a formulé une recommandation de décision favorable à Setúbal à l'intention du VAI.
- (71) Les décisions relatives à l'investissement et au lieu retenu confirmant le choix de Setúbal ont été prises par le VAI le 28 mai et le 26 juin 2014 ⁽¹⁸⁾. Le Portugal a fourni une copie des procès-verbaux des réunions durant lesquelles ces décisions ont été adoptées. Sur la base des calculs comparatifs et de l'aide régionale d'un montant de 37,96 millions d'EUR en valeur nominale (valeur actualisée de 33,4 millions d'EUR) ⁽¹⁹⁾, les deux décisions approuvent le projet d'investissement MQB pour un volume d'investissement de 624 millions d'EUR. La première décision affecte une première tranche budgétaire à la libération d'espace de production pour les premiers investissements et la deuxième autorise le gros des dépenses d'investissement.

4.3.4. PROPORTIONNALITÉ DE L'AIDE

- (72) Le Portugal souligne que les calculs réalisés pour démontrer l'effet de la mesure d'incitation peuvent également être utilisés pour évaluer la proportionnalité de l'aide.

⁽¹⁷⁾ Cette analyse comparative est présentée en détail à l'annexe I, qui ne peut être publiée étant donné qu'elle contient des secrets commerciaux.

⁽¹⁸⁾ Voir également note 20 ci-dessus.

⁽¹⁹⁾ Cette valeur repose sur une répartition différente des coûts admissibles au cours des ans par rapport à la configuration de l'investissement final qui a été notifiée.

- (73) Le calcul final utilisé par le Portugal pour démontrer l'effet de la mesure d'incitation révèle un handicap financier net de 48 millions d'EUR pour Setúbal par rapport à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE]. Même avec l'aide, Setúbal est de 14,6 millions d'EUR (valeur actualisée) plus cher que [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] (handicap financier moins l'aide prise en considération dans l'analyse comparative, soit 48 millions d'EUR — 33,4 millions d'EUR).
- (74) Ainsi, le Portugal argumente que, vu que l'aide ne compense pas pleinement le handicap de Setúbal, il n'est nullement question d'une surcompensation. L'aide est donc proportionnée.
- (75) Le Portugal souligne que, dans sa décision relative au lieu retenu pour la production, le VAI a tenu compte non seulement de considérations de nature financière mais également de critères qualitatifs non quantifiables, tels que la responsabilité sociale ou la possibilité d'éviter des déplacements de production sur d'autres sites lors des pics de production.

4.3.5. EFFETS NÉGATIFS DE L'AIDE SUR LA CONCURRENCE ET LES ÉCHANGES

- (76) Le Portugal souligne que l'aide régionale sert uniquement à compenser le handicap net du site de Setúbal. Cette aide est proportionnée et n'aura aucun effet sur la concurrence, étant donné que, quoi qu'il en soit, le projet d'investissement aurait été réalisé et ses effets sur la concurrence et les échanges se seraient produits. Le projet d'investissement n'aurait pas été implanté dans une autre région assistée bénéficiant d'un plafond d'aide comparable ou supérieur, dans la mesure où un investissement dans de nouvelles installations n'aurait pas été viable et où la seule alternative plausible ne se situait pas dans une région assistée. Par conséquent, l'aide ne présente pas un effet néfaste à la cohésion allant à l'encontre de la justification des aides d'État à finalité régionale.

5. APPRÉCIATION DE L'AIDE

5.1. EXISTENCE D'UNE AIDE

- (77) L'aide financière sous forme d'une subvention remboursable sera accordée par les autorités portugaises et financée sur le budget général de l'État. Par conséquent, l'aide est accordée par un État membre au moyen de ressources d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (78) L'aide ne concernant qu'une seule entreprise, à savoir Autoeuropa, elle a un caractère sélectif.
- (79) L'aide financière sera octroyée au moyen d'un investissement dans le secteur automobile, qui fait l'objet d'échanges commerciaux intenses entre les États membres, et elle remplacera partiellement la fourniture de biens intermédiaires provenant d'autres États membres. Aussi, l'aide d'État affecte-t-elle les échanges commerciaux entre les États membres.
- (80) Le fait que les autorités portugaises favorisent Autoeuropa et sa production implique que la concurrence est faussée ou risque d'être faussée.
- (81) En conséquence, la Commission estime que la mesure notifiée constitue une aide d'État en faveur d'Autoeuropa au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.2. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (82) En accordant l'aide sous réserve d'approbation par la Commission et en notifiant l'aide avant de l'appliquer, les autorités portugaises ont respecté leurs obligations aux termes de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que le RGEC 2008 exige la notification d'une aide individuelle au-dessus d'un certain montant. En effet, l'aide en faveur du projet d'investissement doit être notifiée individuellement au sens du point 68 des lignes directrices 2007-2013 et du RGEC 2008 vu que le montant prévu de l'aide, à savoir 36,15 millions d'EUR en valeur actuelle, excède le seuil de notification individuel de 11,25 millions d'EUR applicable dans la région en cause en vertu de la carte des aides à finalité régionale en vigueur de 2007 à juin 2014.

5.3. BASE JURIDIQUE APPLICABLE À L'APPRÉCIATION

- (83) L'objectif de l'aide est la promotion du développement régional. Vu que le contrat d'aide et d'investissement a été signé en avril 2014, sous réserve uniquement d'approbation par la Commission, celle-ci considère qu'en vertu du point 188 des lignes directrices 2014-2020, l'aide a été accordée avant juillet 2014 et doit donc être appréciée à la lumière des lignes directrices 2007-2013 et, notamment, de ses dispositions relatives aux aides régionales à l'investissement en faveur de grands projets d'investissement définies au point 68.

5.4. STRUCTURE DE L'APPRÉCIATION DE LA COMPATIBILITÉ

- (84) Pour son appréciation, la Commission est tenue de respecter trois phases:
- premièrement, elle doit confirmer la compatibilité de la mesure au regard des dispositions générales des lignes directrices,
 - deuxièmement, elle doit vérifier la possibilité d'exclure sans aucun doute que le «test de la part de marché» et les «tests d'augmentation de capacité/d'amélioration de la performance sur le marché» définis au point 68, alinéas a) et b), des lignes directrices exigent une appréciation approfondie,
 - troisièmement, en fonction de l'issue de l'appréciation dans la deuxième phase, elle devra peut-être procéder à une appréciation approfondie.

5.5. COMPATIBILITÉ DE LA MESURE AVEC LES CRITÈRES DE COMPATIBILITÉ NORMALISÉS DES LIGNES DIRECTRICES

- (85) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a déjà établi que l'aide répond à une partie des critères généraux de compatibilité au sens des lignes directrices 2007-2013. L'enquête formelle n'a pas révélé d'éléments susceptibles de mettre en cause cette appréciation. La Commission souligne notamment ce qui suit:
- l'aide est accordée en faveur d'un projet à Palmela, qui est une zone admissible aux aides à finalité régionale, en vertu de la carte portugaise des aides à finalité régionale en vigueur de 2007 à juin 2014,
 - aucune indication ne suggère que le Groupe VW ou Autoeuropa en particulier seraient des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, en vigueur à l'époque de la notification. Par conséquent, le bénéficiaire de l'aide peut bénéficier d'une aide à finalité régionale conformément au point 9 des lignes directrices 2007-2013,
 - le projet est un investissement initial, au sens du point 34 des lignes directrices 2007-2013. L'investissement initial est défini au point 34 des lignes directrices 2007-2013 comme étant un investissement en immobilisations corporelles et incorporelles se rapportant i) à la création d'un établissement, ii) à l'extension d'un établissement existant, iii) à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits, ou iv) à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant. L'introduction de la nouvelle technique de production est considérée comme un changement fondamental du processus de production d'un établissement existant. Elle permet en outre une diversification de la production de l'établissement,
 - conformément au point 40 des lignes directrices 2007-2013, l'octroi de l'aide est subordonné au maintien par Autoeuropa de l'investissement dans la région durant une période minimale de cinq ans après l'achèvement du projet,
 - conformément au point 39 des lignes directrices 2007-2013, le bénéficiaire apporte une contribution financière d'au moins 25 % des coûts admissibles, sous une forme qui ne fait l'objet d'aucune aide publique,
 - les exigences formelles en matière d'effet d'incitation énumérées au point 38 des lignes directrices 2007-2013 sont respectées ⁽²⁰⁾,
 - les coûts admissibles du projet sont limités aux nouvelles immobilisations corporelles (équipement et bâtiments uniquement), conformément aux dispositions des points 50 et 54 des lignes directrices 2007-2013.

⁽²⁰⁾ Autoeuropa a présenté une demande d'aide le 31 mars 2014 et l'autorité responsable de l'administration du régime a confirmé par écrit en date du 4 avril 2014 que, sous réserve de vérifications plus détaillées, le projet en principe remplissait les conditions d'admissibilité. Le contrat d'investissement a été signé le 30 avril 2014 et contenait une clause suspensive qui le subordonnait à la décision du Groupe VW quant à la poursuite du projet, la décision devant être prise avant le 30 juin 2014.

- (86) Toutefois, dans la décision d'ouverture, la Commission a émis des doutes quant à l'admissibilité des coûts relatifs aux outillages de fournisseurs. Par conséquent et vu qu'elle n'était pas en mesure d'adopter un avis définitif concernant le fait que le projet notifié et un projet d'investissement antérieur mené sur le même site constituaient ou non un seul investissement au sens du point 60 des lignes directrices 2007-2013, la Commission n'était pas en mesure d'établir si l'intensité de l'aide notifiée excédait ou non le maximum autorisé, et, partant, elle a également émis des doutes quant au respect du plafond maximum de l'aide régionale applicable.

5.5.1. CONCLUSIONS CONCERNANT LES OUTILLAGES DE FOURNISSEURS

- (87) La Commission a expliqué, dans la procédure C34/2001, que les coûts d'outillage des fournisseurs ne peuvent être considérés comme des coûts admissibles, à moins qu'ils ne soient encourus dans des zones assistées de l'État membre ⁽²¹⁾. La Commission constate (voir considérants 31 et 32 ci-dessus) que la totalité des investissements dans l'outillage des fournisseurs, d'un montant de 136,3 millions d'EUR, satisfont aux critères de compatibilité normalisés des lignes directrices vu qu'ils remplissent certaines conditions, telles que: les outillages s'inscrivent dans le cadre du projet notifié et relèvent des immobilisations corporelles d'Autoeuropa, ils se trouvent dans une usine du fournisseur située dans une région assistée du Portugal et ils demeureront au Portugal dans une région assistée pendant au moins cinq ans après la conclusion du projet. En outre, les zones assistées du Portugal dans lesquelles les outillages de fournisseurs vont être utilisés présentent des intensités maximum d'aide comparables ou supérieures à celles de Palmela. Des mécanismes de contrôle garantissant qu'aucune aide ne sera accordée en faveur d'outillages de fournisseurs ne remplissant pas les conditions susmentionnées ont été mis en place.
- (88) Conformément au point de vue adopté dans la procédure C34/2001, la Commission considère par conséquent que les coûts d'outillage des fournisseurs supportés dans les zones assistées du Portugal pour un montant de 136,3 millions d'EUR peuvent être considérés comme des coûts admissibles au sens des points 4.1 et 4.2 des lignes directrices 2007-2013.

5.5.2. CONCLUSION RELATIVE À L'EXISTENCE D'UN SEUL PROJET D'INVESTISSEMENT

- (89) La Commission a effectué une analyse visant à déterminer si le projet notifié et les trois investissements antérieurs réalisés par Autoeuropa sur le même site constituent un seul projet d'investissement.

5.5.2.1. Investissement initial en robots de peinture intérieure et extérieure (section de peinture)

- (90) Le projet consistait en l'acquisition de nouveaux robots pour la section de peinture ayant permis d'améliorer la qualité, ainsi que l'ergonomie et la protection des travailleurs, la protection de l'environnement, l'utilisation des ressources et la productivité. La Commission considère que ces investissements étaient nécessaires au moment où ils ont été réalisés pour améliorer les conditions de travail dans la section de peinture et, par conséquent, ils n'ont pas été effectués dans la perspective du projet notifié.
- (91) La Commission considère que l'investissement dans l'automatisation du processus de peinture intérieure et extérieure dans la section de peinture et le projet d'investissement notifié présentent des différences techniques et fonctionnelles et que les décisions d'investissement ont été prises indépendamment l'une de l'autre. Ainsi, la Commission considère que l'investissement initial dans la section de peinture n'est pas lié de manière économiquement indivisible au projet d'investissement notifié et, par conséquent, les deux projets ne constituent pas un seul projet d'investissement au sens du point 60 des lignes directrices 2007-2013.

5.5.2.2. Investissement initial dans les matrices d'estampage (section des outillages)

- (92) La section des outillages d'Autoeuropa produit des moules et outils d'estampage destinés à la production de pièces métalliques de châssis. Cette section est spécialisée dans la production d'outillages pour les capots de moteur et les garde-boue. La section des outillages fournit ses produits aux usines du Groupe VW dans le monde entier et ne se limite donc pas à approvisionner Autoeuropa. Elle fait partie d'Autoeuropa mais opère de manière autonome et indépendante de l'activité principale de l'usine, qui consiste en la production de véhicules.

⁽²¹⁾ Voir la décision de la Commission dans la procédure C34/2001 relative à l'aide accordée à Ford España (note 14), considérants 36-37.

- (93) Le projet porte sur l'acquisition de nouveaux équipements pour produire des matrices d'estampage, afin de permettre la fabrication d'outils de qualité supérieure et d'accroître le volume de production de la section des outillages. La section des outillages produit des moules et des outils d'estampage pour tout le Groupe VW, n'est pas située sur le même terrain que l'investissement notifié et opère indépendamment de l'usine automobile. En outre, les décisions d'investissement relatives à la modernisation de la section des outillages et au projet notifié ont été prises de manière indépendante. Ainsi, la Commission considère que l'investissement initial dans la section des outillages n'est pas lié de manière économiquement indivisible au projet d'investissement notifié et, par conséquent, les deux projets d'investissement ne constituent pas un seul projet d'investissement au sens du point 60 des lignes directrices 2007-2013.

5.5.2.3. Investissement initial dans le domaine des technologies de l'information (TI)

- (94) Le projet concernait l'acquisition de nouveaux équipements informatiques et de nouvelles applications logicielles destinés à accroître la sécurité informatique pour améliorer la stabilité et la productivité de la production des véhicules automobiles. L'investissement dans les technologies de l'information ne présente aucun lien stratégique ou technique avec le projet notifié qui pourrait les associer de manière économiquement indivisible. En outre, les décisions d'investissement en faveur du projet dans les TI et du projet notifié ont été prises de manière indépendante. Par conséquent, la Commission considère que les deux projets d'investissement ne constituent pas un seul projet d'investissement au sens du point 60 des lignes directrices 2007-2013.

5.5.3. CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LES CRITÈRES DE COMPATIBILITÉ NORMALISÉS

- (95) Vu ce qui précède, la Commission considère que les coûts des outillages de fournisseurs, d'un montant de 136,3 millions d'EUR, peuvent être considérés comme des coûts admissibles dans le cadre du projet notifié et que les investissements antérieurs ne doivent pas être pris en considération. Le montant des coûts admissibles dont il convient de tenir compte pour le calcul de l'intensité maximale de l'aide admissible s'élève à 623,9 millions d'EUR (599,6 millions d'EUR en valeur actualisée), comme exposé dans le tableau 2 de la présente décision. En appliquant le mécanisme de réduction prévu au point 67 des lignes directrices 2007-2013, les coûts admissibles débouchent sur une intensité maximale d'aide admissible de 6,13 % en ESB pour le projet.
- (96) Étant donné que l'intensité de l'aide proposée (36,15 millions d'EUR en valeur actuelle, soit 6,03 % d'intensité d'aide) ne dépasse pas l'intensité maximale de l'aide admissible et que l'aide notifiée n'est pas destinée à être combinée à d'autres aides régionales à l'investissement, l'intensité de l'aide proposée pour le projet répond aux exigences des lignes directrices 2007-2013.
- (97) Sur la base de ces considérations et en l'absence d'informations mettant en question les conclusions de la Commission dans la décision d'ouverture concernant les critères de compatibilité normalisés visés au considérant 85, la Commission estime que les critères de compatibilité normalisés des lignes directrices 2007-2013 sont satisfaits.

5.6. RÉALISATION DES TESTS PRÉVUS AU POINT 68 DES LIGNES DIRECTRICES 2007-2013

- (98) La Commission est tenue d'effectuer une appréciation approfondie dans le cadre de l'enquête formelle à moins de pouvoir établir sans le moindre doute, dans le contexte de cette procédure, que les seuils applicables pour les tests d'appréciation approfondie fixés au point 68, alinéas a) et b), ne sont pas dépassés ⁽²³⁾. Pour réaliser les tests pertinents, la Commission doit d'abord définir de manière adéquate le marché de produits et le marché géographique.
- (99) Au considérant 45 de sa décision d'ouverture, la Commission a considéré qu'aux effets du point 68 des lignes directrices 2007-2013, les produits en cause dans le projet d'investissement sont des voitures particulières relevant des segments de marché A0, A et B, conformément à la classification POLK.
- (100) La Commission a laissé en suspens la question de la définition exacte du marché de produits en cause et a retenu comme options plausibles toutes les définitions alternatives du marché, y compris, en particulier, la segmentation la plus petite pour laquelle des données sont disponibles.

⁽²³⁾ Il est évident que, dans tous les cas, et, partant, indépendamment des seuils fixés au point 68 des lignes directrices 2007-2013, la Commission doit mettre en balance les effets positifs et négatifs de l'aide avant de formuler un avis concernant sa compatibilité avec le marché intérieur. Voir l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-304/08, Smurfit Kappa Group/Commission, EU:T:2012:351, point 94.

- (101) La pratique qui consiste à utiliser la définition de marché la plus petite basée sur les segments individuels de l'industrie automobile est clairement justifiée dans des décisions comparables, y compris des décisions finales ⁽²³⁾.
- (102) Cette façon de procéder repose sur le point de vue selon lequel les concurrents de tous les segments du marché, y compris le segment le plus petit, méritent une protection à l'égard des acteurs jouissant d'une position dominante sur le marché.
- (103) Elle s'est également fondée sur des considérations économiques pertinentes en termes de concurrence. Plus spécifiquement, cette approche part du principe qu'il existe une substituabilité du côté de la demande entre deux produits, à partir du moment où les consommateurs considèrent qu'ils peuvent se substituer l'un à l'autre eu égard à leurs caractéristiques, à leur prix et à leur utilisation prévue. En examinant les parts de marché également dans les segments plus petits du marché automobile pour lesquels des informations sont disponibles, la Commission suit exactement cette logique: à savoir, elle considère que la substituabilité en termes de prix, caractéristiques et utilisation prévue est maximale entre les produits relevant du même segment. À cet égard, l'application du segment de marché le plus petit possible en tant que marché plausible reflète la logique du point 28 des lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales, qui énonce: «Sur un même marché en cause, les produits peuvent être différenciés de telle sorte que certains produits sont des substituts plus proches que d'autres. Plus le degré de substituabilité entre les produits des parties à une opération de concentration est élevé, plus il est probable que celles-ci augmenteront significativement leurs prix. [...] L'incitation des parties à la concentration à augmenter les prix a plus de chances d'être limitée lorsque leurs concurrents produisent des substituts proches de leurs produits que lorsqu'ils proposent des substituts moins proches.»
- (104) C'est également pour ce motif que les voitures conventionnelles sont traditionnellement divisées en segments et que l'industrie automobile classe les modèles dans les divers segments bien connus. Telles sont les considérations qui ont amené la Commission à opter pour une définition du marché pertinent dans les procédures liées à l'industrie automobile également en termes de segments individuels et c'est pour cette raison que les États membres ont présenté les arguments concernant le marché pertinent en termes de segments individuels, aussi bien dans la présente procédure que dans d'autres procédures antérieures.
- (105) Vu qu'Autoeuropa va produire des véhicules automobiles relevant des segments A0 et [...] selon la classification POLK et pourrait également produire des véhicules automobiles relevant du segment B selon la classification POLK, la Commission a considéré que ces segments individuels et, pour les SUV, le segment SUV-B selon la classification de Global Insight, de même que le segment combiné (A0 à B) selon la classification POLK, doivent tous être considérés comme des marchés pertinents plausibles en l'espèce.
- (106) La Commission a estimé que le marché géographique en cause pour les produits concernés recouvre au moins l'EEE. Les autorités portugaises et Autoeuropa ont donné leur accord à l'application par la Commission de cette définition du marché géographique aux fins de la présente notification ⁽²⁴⁾.
- (107) À la lumière de ce qui précède et vu que, durant l'enquête formelle, la Commission n'a reçu aucune information additionnelle justifiant une modification des conclusions adoptées dans la décision d'ouverture, la Commission a maintenu son appréciation relative aux définitions du marché du produit et du marché géographique.

5.6.1. CONCLUSION RELATIVE AU TEST DE LA PART DE MARCHÉ [POINT 68, ALINÉA A), DES LIGNES DIRECTRICES 2007-2013]

- (108) La Commission a effectué le test prévu au point 68, alinéa a), des lignes directrices 2007-2013 pour tous les marchés du produit et géographiques plausibles afin de vérifier si la part de marché du bénéficiaire excédait les 25 % avant et après l'investissement.
- (109) Étant donné qu'il n'a pas été possible d'établir l'existence d'un seul marché pertinent pour le produit et d'un seul marché géographique, il convient de tenir compte des résultats pour tous les marchés plausibles. La part de marché du Groupe VW dans les segments individuels A et B et dans les segments combinés A0, A et B (selon la classification POLK) dans l'EEE représente plus de 25 % pour toutes les années comprises entre 2013 et 2019. Par conséquent, la Commission a conclu que le seuil fixé au point 68, alinéa a), est dépassé.

⁽²³⁾ Voir, par exemple, la décision finale de la Commission dans la procédure Porsche SA.34118 (adoptée en juillet 2014), dans laquelle elle a laissé en suspens la question de la définition du marché et a opté pour l'approche traditionnelle consistant à examiner toutes les «définitions plausibles du marché définissant des segments individuels de véhicules (dont la répartition la plus petite pour laquelle on dispose de données)». Voir le considérant 86 de cette décision, qui cite diverses procédures et notamment Fiat Powertrain technologies, SA.30340, et son considérant 88 [«Lorsque le projet ne dépasse pas les seuils fixés au point 68, point a), des lignes directrices au niveau de la répartition plus petite du marché de produit en aval pour laquelle on dispose de données, il s'ensuit que le projet ne dépasse pas les seuils prévus au point 68, point a), des lignes directrices pour toutes les combinaisons possibles de ces segments de véhicules»]. Décisions relatives à l'aide d'État SA.30340 Fiat Powertrain Technologies, décision du 9 février 2011 [C(2011) 612] (JO C 151 du 21.5.2011, p. 5); SA. 32169 Volkswagen Sachsen, décision du 13 juillet 2011 [C(2011) 4935] (JO C 361 du 10.12.2011, p. 17).

⁽²⁴⁾ Voir également le point 3.3.2.2 de la décision d'ouverture.

5.6.2. CONCLUSION RELATIVE AU TEST DE LA CAPACITÉ DE PRODUCTION SUR UN MARCHÉ SOUS-DÉVELOPPÉ
[POINT 68, ALINÉA B), DES LIGNES DIRECTRICES 2007-2013]

- (110) Si le résultat du test du point 68, alinéa a), impose la réalisation d'une appréciation approfondie de l'aide, il n'est pas nécessaire de procéder au test du point 68, alinéa b).

5.6.3. CONCLUSION

- (111) À la lumière de ce qui précède, la Commission a conclu que le seuil fixé au point 68, alinéa a), est dépassé. La Commission décide par conséquent de vérifier en détail, à la suite de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité, si l'aide est nécessaire pour produire un effet incitatif pour l'investissement et si les avantages de l'aide l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur les échanges entre États membres qu'ils provoquent.

5.7. APPRÉCIATION APPROFONDIE DE LA MESURE

- (112) L'appréciation approfondie de la mesure d'aide repose sur la communication relative aux critères d'appréciation approfondie.

5.7.1. EFFETS POSITIFS DE L'AIDE

5.7.1.1. Objectif de l'aide

- (113) Le point 12 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie requiert des États membres qu'ils apportent la preuve de la contribution du projet d'investissement au développement de la région considérée. La Commission prend note des effets régionaux positifs de l'investissement, tels que présentés par le Portugal (voir considérants 45 à 49 ci-dessus), et estime tout particulièrement que les effets de la création d'emplois directs et indirects, l'implantation de nouveaux fournisseurs dans la région, le transfert de connaissances vers la région et l'amélioration de la base de compétences régionale constituent une contribution significative au développement de la région et à la réalisation de l'objectif de cohésion de l'Union européenne.

5.7.1.2. Pertinence de l'instrument d'aide

- (114) Les points 17 et 18 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie spécifient que l'octroi d'aides d'État sous la forme d'aides à un investissement initial n'est pas le seul moyen de remédier à une défaillance du marché et de stimuler le développement économique dans les régions défavorisées. L'aide constitue un instrument approprié si elle apporte des bénéfices spécifiques par rapport à d'autres mesures. Aux termes du point 18 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie, seules les «mesures pour lesquelles l'État membre a envisagé d'autres moyens d'action et pour lesquelles les avantages d'un recours à un instrument sélectif tel que les aides d'État sont établis, sont considérées comme des instruments adéquats».
- (115) Le Portugal a justifié (voir les considérants 51 et 52 ci-dessus) l'adéquation de l'instrument d'aide à la situation économique de la Péninsule de Setúbal, étant donné qu'il a prouvé que la région est défavorisée par comparaison à la moyenne nationale: au cours de la période 2011-2013, le PIB régional par habitant se situait à environ 75 % de la moyenne portugaise.
- (116) Compte tenu de la situation socio-économique de la Péninsule de Setúbal, confirmée par son statut de région admissible au bénéfice d'une aide en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE avec un plafond d'intensité d'aide de 15 %, et en conformité avec les décisions antérieures (par exemple dans la décision Dell Poland ⁽²⁵⁾ et dans la décision Porsche ⁽²⁶⁾), la Commission convient que l'octroi d'aides d'État constitue un instrument adéquat pour atteindre les objectifs de la région concernée en matière de développement.

5.7.1.3. Effet incitatif/scénario comparatif

- (117) Le point 20 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie requiert que les critères généraux permettant d'apprécier l'effet incitatif des aides régionales fixés au point 38 des lignes directrices 2007-2013 soient remplis. La Commission a vérifié au point 5.5 ci-dessus que le projet notifié respecte cette condition. S'agissant de l'effet incitatif substantiel, la communication relative aux critères d'appréciation approfondie impose à la Commission de vérifier de manière détaillée si l'aide contribue réellement à modifier le comportement du bénéficiaire dans le sens d'investissements (supplémentaires) entrepris dans la région assistée

⁽²⁵⁾ Décision 2010/54/CE de la Commission du 23 septembre 2009 concernant l'aide C 46/08 (ex N 775/07) que la Pologne envisage d'accorder à Dell Products (Poland) Sp. z o.o. (JO L 29 du 2.2.2010, p. 8), considérant 171.

⁽²⁶⁾ SA.34118 (2012/C, ex 2011/N), non encore publiée au JO, mais disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3, considérant 107.

considérée. Le point 22 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie énonce que l'effet incitatif peut être établi selon deux scénarios possibles: à défaut de l'aide, l'investissement ne serait pas réalisé étant donné que sans cette aide, il ne serait pas rentable pour l'entreprise en quelque lieu que ce soit (scénario 1); à défaut de l'aide, l'investissement serait réalisé ailleurs (scénario 2).

- (118) La communication relative aux critères d'appréciation approfondie exige que l'État membre démontre l'existence de l'effet incitatif de l'aide et prouve clairement que l'aide a eu un effet réel sur le choix de l'investissement ou le lieu retenu. La charge de la preuve de l'existence d'un effet incitatif incombe donc à l'État membre. Dans ce contexte, l'État membre doit également fournir une description complète du scénario comparatif dans lequel l'État membre n'accorderait aucune aide. Ce scénario comparatif doit être jugé réaliste par la Commission.
- (119) Les autorités portugaises ont déclaré (voir considérant 54 ci-dessus) que l'aide à Autoeuropa s'inscrit dans le cadre du scénario 2 et ont présenté un scénario comparatif reflétant l'investissement et la planification concrets du lieu retenu pour le projet notifié. Le site alternatif est une usine sise à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE], [...].
- (120) Le point 25 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie énonce que l'État membre peut prouver l'effet incitatif de l'aide dans le second scénario en produisant des documents de l'entreprise montrant qu'une comparaison a été faite entre les coûts et les avantages d'une implantation dans la région assistée considérée et ceux relatifs à une autre région. Les États membres sont invités à se fonder sur des états financiers, des plans internes d'entreprises et d'autres documents relatifs aux divers scénarios d'investissement.
- (121) Le Portugal a présenté (voir considérants 68, 70 et 71 ci-dessus) des preuves documentaires récentes et authentiques du Groupe VW et, concernant le projet notifié, la procédure décisionnelle en plusieurs étapes appliquée par la marque Volkswagen relative, en premier lieu, à la décision sur le produit et, en second lieu, à la décision sur l'investissement et le lieu retenu.
- (122) Cette documentation montre qu'en 2012, après la définition du potentiel de vente des nouveaux produits relevant des segments A0 SUV et [...] ([...]) dans le cadre du cycle de planification 61, le département de contrôle de gestion [groupe de contrôle] a identifié dans un premier temps quatre sites pour l'implantation de la production, en juillet 2012: Setúbal, [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE], [site 2 hors de l'EEE] et [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE]. Cette identification a été obtenue par application de deux critères principaux: la possibilité d'absorber une capacité additionnelle dans une usine existante et la compatibilité des installations existantes avec l'investissement planifié. Les calculs effectués par le [groupe de contrôle] ont également tenu compte du volume de vente du [modèle prédéfini] dont le SOP était planifié à la même période. Trois options ont été retenues et les volumes ont été répartis entre les quatre sites. Pour chaque option, les coûts de production par voiture ont été calculés. Le résultat de ces calculs a révélé qu'à l'époque, la meilleure option aurait été de combiner les volumes du [modèle prédéfini] et des SUV A0 à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] et de limiter les nouveaux volumes produits à Setúbal au segment [...].
- (123) Dans le cadre du processus de planification subséquent, le département de contrôle de gestion a décidé d'exclure [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE] en raison des inconvénients en termes de coûts salariaux et [site 2 hors de l'EEE] en raison du handicap dû aux coûts logistiques. Seul [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] a donc été retenu en tant qu'alternative viable à Setúbal.
- (124) La Commission signale qu'en janvier 2014, Volkswagen a décidé de confier la production du [modèle prédéfini] à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] et à [site 2 hors de l'EEE] où la société produisait déjà le modèle précédent. Le Portugal a apporté des preuves démontrant que même après l'adoption de la décision relative au [modèle prédéfini], [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] est demeuré un scénario réaliste pour l'investissement notifié. Les documents fournis permettent à la Commission de conclure qu'en mars 2014, quand le VAP a pris la décision relative au produit, [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] disposait d'une capacité suffisante pour faire face aux nécessités du projet notifié. Cette situation est par ailleurs corroborée par la décision du Groupe VW de mars 2015 de produire à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] un autre modèle nécessitant une capacité de production semblable à celle du projet notifié.
- (125) En outre, la Commission a vérifié que le scénario comparatif a tenu compte des coûts pertinents découlant des équipes supplémentaires devant être mises en place à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] pour faire face à la capacité additionnelle requise dans le cadre du projet notifié. Par ailleurs, elle prend note de l'argument du Portugal selon lequel si Setúbal n'avait pas été pas retenu comme implantation pour le projet notifié, Autoeuropa aurait pu être contrainte de fermer au moins la plus grande partie de l'usine. La Commission a vérifié que les coûts de licenciement des travailleurs à Setúbal et les frais de remboursement de l'aide d'État accordée pour l'investissement antérieur dont il est question au point 4.2 ont bien été pris en considération dans le scénario comparatif.

- (126) La Commission a également acquis la certitude que les calculs des coûts d'investissement et de production sur les deux sites retenus dans le scénario comparatif sont rigoureux et se fondent sur des données crédibles fournies par les usines, ou sur des hypothèses crédibles.
- (127) Comme décrit au considérant 70 et à l'annexe I de la présente décision, les estimations des coûts de production imputables au site, incluant les coûts de production et les coûts d'investissement, font état d'un surcoût de 90 millions d'EUR en valeur nominale pour Setúbal par rapport à [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE]. Afin de réduire le handicap de Setúbal en matière de coûts et en vue de la future décision du VAI concernant l'implantation du projet d'investissement, Autoeuropa a introduit une demande d'aide le 31 mars 2014 après l'adoption de la décision du VAP relative au produit le 10 mars 2014.
- (128) Le 28 mai 2014 et le 26 juin 2014, le VAI a décidé de réaliser l'investissement notifié à Setúbal. Comme exposé dans les procès-verbaux des réunions du VAI, cette décision a été explicitement adoptée sous réserve de l'obtention de l'aide d'État. Les travaux relatifs au projet ont débuté le 26 juin 2014.
- (129) La Commission a déjà établi précédemment (voir considérant 85) que conformément au point 20 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie, les critères permettant d'apprécier l'effet incitatif fixés au point 38 des lignes directrices 2007-2013 étaient remplis. En outre, les autorités portugaises ont apporté des preuves claires concernant le fait que l'aide a effectivement influencé le choix de l'implantation de l'investissement, étant donné que la décision du Groupe VW de confier le projet notifié à Setúbal a été prise après la signature du contrat d'investissement ⁽²⁷⁾, confirmant que le projet d'investissement était admissible à l'octroi d'une aide d'État. Conformément aux points 23 et 25 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie, la Commission considère que le scénario comparatif présenté par le Portugal est réaliste et repose sur des preuves authentiques et récentes qui démontrent que l'aide a eu un effet d'incitation réel (substantiel), étant donné qu'en réduisant le déficit de viabilité entre les deux implantations en faveur de Setúbal, elle a contribué à influencer la décision d'implantation de l'entreprise bénéficiaire. Sans cette aide, l'investissement n'aurait pas été réalisé à Setúbal.

5.7.1.4. Proportionnalité de l'aide

- (130) Le point 29 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie énonce que pour que l'aide régionale soit proportionnée, son montant et son intensité doivent être limités au minimum nécessaire pour que l'investissement soit réalisé dans la région assistée.
- (131) En règle générale, une aide à finalité régionale est proportionnée à l'étendue des problèmes des régions assistées si elle ne dépasse pas les plafonds fixés pour l'octroi d'aides, y compris la correction progressive, automatique, des plafonds des aides pour les grands projets d'investissement (déjà indiquée dans la carte des aides d'État à finalité régionale). Dans le cas présent, l'intensité de l'aide n'est pas supérieure aux plafonds d'aide régionaux, revus à la baisse selon le mécanisme de correction, comme établi au considérant 96.
- (132) En plus de ce principe général de proportionnalité consacré dans les lignes directrices 2007-2013, la communication relative aux critères d'appréciation approfondie prévoit une appréciation plus détaillée. Selon le second scénario de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie, l'aide est jugée proportionnée lorsqu'elle est égale à la différence entre les coûts nets d'un investissement dans la région assistée pour l'entreprise bénéficiaire et ceux d'un investissement dans la ou les autres régions.
- (133) Il ressort des documents présentés par le Portugal (voir considérants 68, 70 et 71 ci-dessus) que l'aide était limitée au montant nécessaire, étant donné que la différence entre le coût de l'implantation de l'investissement à Setúbal et à [...] n'a pas été dépassée. Le calcul effectué dans le cadre de l'analyse comparative (et basé sur les documents établis à l'époque à laquelle la décision d'investissement a été prise) fait apparaître que, même avec l'aide, Setúbal est de 14,6 millions d'EUR, en valeur actualisée, plus cher que [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE]. Eu égard à certains aspects qualitatifs, tels que la responsabilité sociale (sans cet investissement, Autoeuropa aurait été contrainte de fermer la plus grande partie de l'usine de Setúbal) ou la possibilité que Setúbal assume les pics de production sans l'appui d'autres usines alors que [site 1 dans une zone non assistée de l'EEE] aurait dû transférer une partie de la production à [site 2 hors de l'EEE], la Commission juge le désavantage résiduel en termes de coût acceptable. Si le calcul avait tenu compte du montant de l'aide notifié s'élevant en valeur actualisée à 36,15 millions d'EUR ⁽²⁸⁾, le handicap du site de Setúbal représenterait encore 11,85 millions d'EUR (48 millions d'EUR — 36,15 millions d'EUR).

⁽²⁷⁾ Le contrat d'investissement contenait une clause suspensive qui le subordonnait à la décision du Groupe VW quant à la poursuite du projet, la décision devant être prise avant le 30 juin 2014.

⁽²⁸⁾ Pour l'explication de la différence entre les montants de l'aide, voir la note 19 ci-dessus.

- (134) Comme l'aide est limitée au montant nécessaire pour compenser les coûts nets supplémentaires induits par la réalisation du projet d'investissement sur le site de Setúbal par rapport au site alternatif de [site 1 dans une zone non assistée de l'Union européenne], la Commission estime que la proportionnalité de l'aide est démontrée.

5.7.2. EFFETS NÉGATIFS DE L'AIDE SUR LA CONCURRENCE ET LES ÉCHANGES

- (135) Le point 40 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie dispose que «si l'analyse comparative semble indiquer qu'en l'absence de l'aide, l'investissement aurait été réalisé de toute façon, éventuellement en un autre lieu (second scénario), et si l'aide est proportionnée, les indications éventuelles de distorsion, telles qu'une part de marché élevée et une augmentation de capacité dans un marché peu efficace seraient en principe les mêmes, indépendamment de l'aide».
- (136) Sans l'aide notifiée, l'investissement aurait été réalisé dans un autre lieu de l'EEE et les échanges auraient de toute façon été affectés dans des proportions identiques (scénario 2). Comme l'aide est limitée au minimum nécessaire pour compenser les coûts supplémentaires découlant des handicaps régionaux d'une région assistée, elle ne produit aucun effet négatif néfaste sur la concurrence, comme l'éviction de l'investissement privé.
- (137) En vertu du point 50 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie, vu la spécificité géographique, les effets négatifs potentiels des aides régionales sont déjà reconnus et restreints dans une certaine mesure par les lignes directrices, qui définissent exhaustivement les régions pouvant bénéficier d'aides régionales, compte tenu des objectifs d'équité et de cohésion, ainsi que les intensités d'aide admissibles. Conformément au point 53 de la même communication, si, en l'absence d'aide, l'investissement avait été réalisé dans une région plus pauvre (davantage de handicaps régionaux, plafond d'intensité d'aide régionale plus élevé) ou dans une région considérée comme ayant les mêmes handicaps régionaux que la région cible (même plafond d'intensité d'aide régionale), cela constitue, dans l'examen sur la base du critère de mise en balance, un effet négatif sur le commerce et un élément négatif qui n'est guère susceptible d'être compensé par des éléments positifs parce qu'il va à l'encontre de l'objectif même des aides régionales.
- (138) Dans le cas du projet notifié, un investissement dans de nouvelles installations n'a pas été envisagé, vu qu'un paquet d'investissement de [140 000-160 000] véhicules relevant d'un segment de marché [...] est trop réduit pour qu'il soit viable. Après application des deux critères d'existence d'une capacité additionnelle et de compatibilité des installations avec le projet planifié, les seuls sites alternatifs initiaux se limitaient à [site 1] (zone non assistée de l'EEE), [site 2] ([hors de l'EEE]) et [site 3] (zone non assistée de l'EEE). [site 2 hors de l'EEE] et [site 3 dans une zone non assistée de l'EEE] ont été postérieurement exclus en raison, respectivement, des coûts logistiques élevés et des coûts salariaux élevés.
- (139) Par conséquent, la Commission a conclu que rien ne laisse penser que l'investissement aurait été réalisé dans une autre région assistée présentant un plafond d'intensité d'aide plus élevé ou comparable. La Commission part dès lors du principe que l'aide n'a pas d'effet défavorable sur la cohésion allant à l'encontre de l'objectif même d'une aide régionale et que l'aide ne produit aucun effet néfaste sur les échanges.

5.8. ÉQUILIBRE

- (140) Après avoir établi que l'aide constitue une incitation à la réalisation de l'investissement dans la région considérée et qu'elle est proportionnée, il convient de mettre en balance ses effets tant positifs que négatifs.
- (141) L'appréciation a confirmé que la mesure d'aide possède un effet incitatif pour un investissement qui apporte une contribution considérable au développement d'une région défavorisée, admissible au bénéfice d'une aide en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, sans qu'il ne soit porté préjudice à une région affichant un plafond d'intensité d'aide identique ou plus élevé (absence d'effet nuisible sur la cohésion). La Commission considère qu'attirer des investissements dans une région plus pauvre revêt un plus grand intérêt pour la cohésion régionale au sein de l'Union que si le même investissement est réalisé dans une région plus avantagée. Ainsi qu'il est exposé au point 53 de la communication relative aux critères d'appréciation approfondie, la Commission considère que «les effets positifs des aides régionales qui se bornent à compenser la différence de coûts nets liés à un autre site d'investissement plus développé [...] seront normalement considérés, selon le critère de mise en balance, comme de nature à compenser les effets négatifs éventuels de l'autre site pour de nouveaux projets d'investissement».

- (142) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut qu'étant donné la proportionnalité de l'aide par rapport à la différence de coûts nets entre la réalisation de l'investissement dans la région choisie et sa réalisation sur un autre site dans une région plus développée, les effets positifs de l'aide sous l'angle de son objectif et de sa pertinence, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, l'emportent sur ses effets négatifs dans l'autre région envisagée.
- (143) Conformément au point 68 des lignes directrices 2007-2013 et à la lumière de l'appréciation approfondie réalisée sur la base de la communication relative aux critères d'appréciation, la Commission conclut que l'aide est nécessaire pour créer un effet incitatif en faveur de l'investissement et que les avantages de l'aide l'emportent sur la distorsion de concurrence qui en découle et sur ses effets sur les échanges entre les États membres.

6. CONCLUSION

- (144) La Commission conclut que l'aide à l'investissement régional proposée en faveur de Volkswagen Autoeuropa, Lda, accordée le 30 avril 2014 sous réserve de l'autorisation de la Commission, remplit toutes les conditions énoncées dans les lignes directrices 2007-2013 et dans la communication relative aux critères d'appréciation approfondie et, en conséquence, peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
- (145) La Commission rappelle que, conformément au considérant 16 de la décision d'ouverture, le Portugal s'est engagé à ce que ni le montant de l'aide notifié ni l'intensité de l'aide notifiée ne soient dépassés si les coûts admissibles réalisés s'écartent du montant estimé dans la notification et dans le calcul du montant maximum de l'aide. Le Portugal s'est également engagé à fournir à la Commission tous les cinq ans, à compter de la date d'autorisation de l'aide par la Commission, un rapport intermédiaire (contenant des indications sur les montants versés et sur tous les autres projets d'investissement mis en place dans le même établissement/la même usine), ainsi qu'un rapport final détaillé, dans un délai de six mois à compter du versement de la dernière tranche de l'aide conformément au plan de financement soumis.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que le Portugal envisage de mettre à exécution en faveur de Volkswagen Autoeuropa, Lda, d'un montant de 36,15 millions d'EUR en valeur actuelle, d'une intensité d'aide maximale de 6,03 % en équivalent-subvention brut, est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La mise à exécution de l'aide d'un montant de 36,15 millions d'EUR en valeur actuelle et d'une intensité d'aide maximale de 6,03 % en équivalent-subvention brut est, par conséquent, autorisée.

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 2015.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission