

**DÉCISION (UE) 2018/341 DE LA COMMISSION****du 27 septembre 2017****concernant le régime d'aides d'État SA.34433 (2012/C) (ex 2012/NN) mis à exécution par la France [taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer) — article 25 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005]**

[notifiée sous le numéro C(2017) 4431]

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article,

considérant ce qui suit:

**I. PROCÉDURE**

- (1) À la suite d'une plainte, la Commission a, par télécopie du 28 novembre 2011, demandé aux autorités françaises de lui communiquer toute information nécessaire à un examen, à la lumière des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de la taxe instituée par l'article 25 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer) (ci-après la «taxe»). Les autorités françaises disposaient d'un délai d'un mois pour transmettre les informations en question.
- (2) Par lettre du 11 décembre 2011, la France a demandé à la Commission une prolongation du délai précité jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2012.
- (3) Par télécopie du 12 décembre 2011, la Commission a accordé la prolongation de délai demandée.
- (4) Par courriel du 14 février 2012, la France a communiqué à la Commission les informations demandées le 28 novembre 2011.
- (5) Par télécopie du 5 mars 2012, la Commission a annoncé aux autorités françaises l'ouverture d'un dossier d'aide non notifiée portant le numéro SA.34433 (2012/NN), l'utilisation de la taxe ayant débuté sans qu'un dossier d'aide ait été notifié à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et approuvé par celle-ci. Par télécopie du 14 juin 2012, la Commission a annoncé aux autorités françaises une extension du champ couvert par ledit dossier, l'analyse des informations disponibles ayant révélé une utilisation inadéquate d'un règlement de minimis transformant en aide non notifiée une mesure qui, avec l'utilisation du règlement de minimis adéquat, n'aurait pas constitué une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (6) Par lettre du 4 octobre 2012 <sup>(1)</sup>, la Commission a informé la France de sa décision, datée du 3 octobre 2012, d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de l'utilisation de la taxe. Elle a invité les autorités françaises à présenter leurs observations sur l'ouverture de la procédure dans un délai d'un mois.
- (7) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(2)</sup>. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.
- (8) La Commission n'a pas reçu d'observations de la part de parties intéressées.
- (9) Par courriel du 16 octobre 2012, la France a demandé à la Commission une prolongation d'un mois (jusqu'au 4 décembre 2012) du délai prévu pour l'envoi de la réponse de la France à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.
- (10) Par télécopie du 18 octobre 2012, la Commission a accordé la prolongation de délai demandée.

<sup>(1)</sup> Lettre SG-Greffé(2012) D/15827.<sup>(2)</sup> JO C 361 du 22.11.2012, p. 10.

- (11) Par courriel du 5 décembre 2012, la France a communiqué à la Commission sa réponse à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.
- (12) Après examen de cette réponse, les services de la Commission et les autorités françaises se sont réunis le 12 décembre 2012 pour clarifier certains points du dossier. À la suite de cette réunion, la Commission a demandé un complément d'information par télécopie du 15 janvier 2013.
- (13) Par courriel du 18 février 2013, la France a envoyé à la Commission une lettre contenant les informations complémentaires demandées le 15 janvier 2013. Les autorités françaises ont communiqué de nouvelles informations le 23 juin 2016, en réponse à une demande de la Commission 8 octobre 2015, et le 20 janvier 2017, en réponse à une demande de la Commission du 19 octobre 2016.

## II. DESCRIPTION

- (14) L'article 25 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 (loi de finances rectificative pour 2005) institue une taxe au profit de France AgriMer, en vue du financement des actions mises en œuvre par celui-ci au bénéfice du marché des produits laitiers. Sa dernière version consolidée date du 1<sup>er</sup> janvier 2012.
- (15) La taxe est due par les producteurs de lait de vache détenteurs d'une quantité de référence individuelle pour la vente directe au sens du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil <sup>(1)</sup>, ainsi que par les acheteurs de lait. Elle est assise sur:
- la quantité de lait de vache livrée par le producteur sous forme de lait pendant la période de douze mois précédant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année (ci-après la «période de référence») et qui dépasse la quantité de référence notifiée par France AgriMer à ce producteur pour les livraisons de lait de cette période (dans ce cas, le montant de la taxe due est notifié par France AgriMer à chaque acheteur auquel le producteur a livré son lait et l'acheteur de lait verse à France AgriMer, dans le mois suivant cette notification, le produit de la taxe prélevée auprès des producteurs qui lui livrent le lait),
  - la quantité de lait de vache vendue ou cédée ou utilisée pour fabriquer des produits laitiers vendus ou cédés par le producteur pendant la période de référence et qui dépasse la quantité de référence notifiée à ce producteur pour les ventes directes de cette période (dans ce cas, le montant de la taxe due est notifié par France AgriMer à chaque producteur ayant effectué des ventes directes et le producteur concerné verse le produit de la taxe dont il est redevable à France AgriMer, dans le mois suivant cette notification).
- (16) La taxe peut faire l'objet de remboursements <sup>(2)</sup> cumulables. Le fait générateur de la taxe est la livraison de lait ou la vente directe de lait ou de produits laitiers pendant la période de référence. À titre d'exemple, l'arrêté du 17 août 2010 relatif à la perception d'une taxe à la charge des acheteurs et des producteurs de lait ayant dépassé leur quota individuel pour la livraison pour la campagne 2009/2010 prévoit en son article 4 que, dans la limite des disponibilités constatées au niveau national en fin de campagne 2009/2010, France AgriMer rembourse aux acheteurs une partie de la taxe due par les producteurs qui leur livrent du lait, selon les modalités suivantes:
- tous les producteurs bénéficient d'un remboursement équivalant à 1 % de leur quota <sup>(3)</sup>,
  - les producteurs dont le quota individuel est inférieur ou égal à 160 000 litres bénéficient en outre d'un remboursement maximum de 2 866 EUR, équivalant à une quantité de 10 000 litres,
  - les producteurs dont le quota est compris entre 160 000 et 169 900 litres bénéficient d'un remboursement complémentaire établi de manière à leur permettre d'atteindre 171 600 litres.
- (17) Lorsque le producteur est redevable du prélèvement prévu à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1788/2003, la taxe n'est pas exigible pour les quantités concernées. En vertu de cette disposition, un prélèvement est institué, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2004 et pendant onze périodes consécutives de douze mois débutant le 1<sup>er</sup> avril, sur les quantités de lait de vache ou d'autres produits laitiers commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent la quantité de référence nationale.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers (JOL 270 du 21.10.2003, p. 123).

<sup>(2)</sup> Ce terme couvre également les «abatements» mentionnés dans la décision d'ouverture.

<sup>(3)</sup> En fait, d'après les informations fournies par les autorités françaises, le remboursement est calculé non pas sur le quota mais sur la quantité en dépassement du quota (voir considérant 29).

- (18) Le tarif de la taxe est fixé, par 100 kilogrammes de lait, à 28,54 EUR pour la campagne 2006/2007 et à 27,83 EUR pour les campagnes suivantes.
- (19) Le produit de la taxe est utilisé pour financer la cessation partielle ou totale de l'activité laitière au moyen de l'aide à la cessation de l'activité laitière (ACAL). Concrètement, le bénéficiaire reçoit une indemnité par litre de la part de France AgriMer, organisme public. Les autres sources de financement de l'ACAL sont constituées par les fonds issus du système de transfert spécifique sans terre (ci-après «TSST») <sup>(1)</sup>, le budget de l'État et, éventuellement, des fonds des collectivités locales. Une partie du produit de la taxe a également été utilisée pour accompagner des entreprises laitières contraintes de détruire du lait contaminé par des polychlorobiphényles (PCB) au cours de la campagne 2007/2008. D'après les autorités françaises, ce soutien financier a été accordé dans le cadre d'un régime de minimis relevant du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission <sup>(2)</sup>.
- (20) Le montant de l'ACAL est calculé sur la base suivante:

EUR/litre	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Jusqu'à 100 000 litres	0,15	0,1125	0,075	0,0375
De 100 001 à 150 000 litres	0,08	0,06	0,04	0,02
De 150 001 à 200 000 litres	0,05	0,0375	0,025	0,0125
Plus de 200 000 litres	0,01	0,0075	0,005	0,0025

- (21) Le produit de la taxe et son utilisation ont évolué comme suit jusqu'à la campagne 2010/2011:

(EUR)						
Campagne	Taxe perçue	ACAL financées par la taxe	ACAL financées par d'autres taxes	Dont TSST	Total ACAL	Autres actions financées par la taxe
2005/2006	17 080 881	Pas de programme ACAL				
2006/2007	11 858 443	12 851 977	21 509 339	21 454 252	34 361 316	
2007/2008	2 959 456	13 228 140	33 848 558	32 798 510	47 076 698	1 260 753
2008/2009	17 183 670	2 571 271	23 411 722	21 311 722	25 982 992	
2009/2010	10 093 611	17 909 294	12 349 799	12 349 799	30 259 093	
2010/2011	12 629 142	9 904 398	18 021 681	18 021 681	27 926 079	
Total	71 805 202	56 465 080	109 141 098	105 935 964	165 606 178	

### III. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (22) La Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE pour les raisons suivantes:

— il apparaissait que la perception même de la taxe comportait des éléments d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car elle était assortie de remboursements qui ne semblaient pas justifiés par la logique du système fiscal en place; de plus, ces éléments d'aide ne semblaient pas justifiables à la lumière des règles d'aide d'État applicables dans le secteur agricole,

<sup>(1)</sup> Système d'achat de quotas.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

- la cessation de l'activité laitière financée notamment au moyen de la taxe pouvait être partielle ou totale; or, en vertu des règles d'aide d'État applicables dans le secteur agricole, une aide à la cessation ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur qu'en cas de cessation totale de toute activité agricole à vocation commerciale,
- une partie de la taxe a été utilisée pour financer la destruction de lait contaminé par les PCB dans le cadre d'un régime de minimis fondé sur le règlement (CE) n° 1998/2006; or, il n'était pas certain que ledit règlement pût constituer la base juridique adéquate pour l'octroi d'aides de minimis dans le cas d'espèce; de plus, le choix d'une base juridique inadéquate pouvait entraîner l'apparition d'un élément d'aide d'État dont la compatibilité avec le marché intérieur n'avait pas été démontrée,
- la perception de la taxe et l'aide à la cessation d'activité pouvaient être incompatibles avec l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait ou en perturber le fonctionnement; or, en vertu des règles d'aide d'État en matière agricole, une mesure présentant ces caractéristiques ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur.

#### IV. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS FRANÇAISES SUR L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE

- (23) Dans leur lettre communiquée par courriel du 5 décembre 2012, les autorités françaises soulignent tout d'abord qu'il existe une base juridique pour les ACAL dans la réglementation de l'Union relative à l'organisation commune de marché. Cette base juridique, constituée par l'article 75, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil <sup>(1)</sup>, permet aux États membres d'accorder aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement une partie ou la totalité de leur production laitière une indemnité versée en une ou plusieurs annuités, et d'alimenter la réserve nationale avec les quantités de référence individuelles ainsi libérées. Selon elles, cet article s'applique indépendamment des autres dispositions relatives à la gestion des quotas laitiers et à l'application d'un éventuel prélèvement en cas de dépassement de quota.
- (24) Les autorités françaises, se référant à la position de la Commission selon laquelle le financement de la cessation de l'activité laitière correspond *prima facie* à la définition d'une aide d'État, soulignent ensuite que la réglementation de l'Union antérieure à 2007, et notamment le règlement (CE) n° 1788/2003, ne comportait aucune mention expresse de l'obligation de notifier des aides relatives aux produits appartenant au secteur du lait et des produits laitiers. Elles précisent que la situation a été clarifiée par l'article 180 du règlement (CE) n° 1234/2007, qui soumet explicitement le dispositif d'ACAL à la procédure de notification, et que c'est en toute bonne foi qu'elles ont estimé avoir respecté la réglementation de l'Union en transmettant régulièrement des informations sur le système indemnitaire à la Commission, en utilisant des questionnaires. Selon elles, la Commission connaissait de toute façon l'existence des ACAL, puisqu'elle avait interrogé la France à leur propos lors de l'examen de la mesure d'aide à la réduction volontaire de l'activité laitière en Bretagne (aide N 290/2007 — ARVAL). Elles terminent leur argument en s'engageant à notifier le système pour l'avenir (ce qui a été fait, voir considérant 53).
- (25) En ce qui concerne la question de la compatibilité des ACAL avec le marché intérieur, et notamment l'observation de la Commission selon laquelle le dispositif ne semble pas conforme au point 88 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (ci-après les «lignes directrices 2007-2013») <sup>(2)</sup>, les autorités françaises font valoir que le dispositif d'ACAL s'inscrit dans le cadre de l'article 75 du règlement (CE) n° 1234/2007 et que la Commission devrait tenir compte de ce dernier dans son analyse. Elles indiquent en outre que seule une partie des dossiers de producteurs déposés au titre de demandes d'ACAL concerne des cessations d'activité pour cause de retraite (environ 10 % du total des producteurs bénéficiaires); pour ces dossiers, les conditions de cessation totale de toute activité agricole à vocation commerciale de manière permanente et définitive ont été respectées. Pour les autres producteurs, elles estiment que le dispositif d'ACAL est compatible avec le marché intérieur au regard des points 143 et 144 des lignes directrices 2007-2013, relatifs à l'aide à la suppression de la capacité de production, de transformation et de commercialisation de produits agricoles.
- (26) En ce qui concerne les points 143 et 144 des lignes directrices 2007-2013, les autorités françaises rappellent que le secteur laitier se trouve dans une situation de surcapacité, rappelée au considérant 30 du règlement (CE) n° 1234/2007, et soulignent que, en vertu dudit règlement, la cessation de l'activité laitière peut être partielle ou totale. De plus, selon elles, le dispositif d'ACAL satisfait à la condition selon laquelle le bénéficiaire de l'aide offre une contrepartie. Cette dernière est matérialisée par le mécanisme de TSST mis en place depuis 2006 en

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) (JO L 299 du 16.11.2007, p. 1).

<sup>(2)</sup> JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.

application de l'article 18, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1788/2003. Par ce mécanisme, des transferts sont effectués contre paiement par les producteurs attributaires de quantités de référence laitières libérées, selon un barème défini. Une indemnité, calculée par application du même barème que celui des ACAL, est versée aux producteurs cédant la quantité de référence laitière dont ils disposent. Le barème et son articulation avec les ACAL font l'objet d'un arrêté annuel pris pour chaque campagne laitière. Selon les autorités françaises, le TSST conduit le secteur bénéficiaire à apporter une contribution collective aux ACAL représentant au moins 50 % des dépenses publiques encourues pour l'exécution du régime. Pour le reste, le dispositif d'aide exclut les entreprises en difficulté, est accessible à tous les opérateurs économiques dans les mêmes conditions, ne crée pas d'avantage concurrentiel compte tenu de son caractère indemnitaire, puisque l'indemnité n'est octroyée qu'en cas d'abandon de quota, et ne procède en aucun cas à une surcompensation de pertes en capital et de revenus futurs, puisque l'indemnité est accordée sur une base dégressive (au cours de la période considérée, l'indemnité d'abandon moyenne s'est élevée à 0,083 EUR par litre alors que la valeur du quota au cours de la même période était de 0,10 EUR par litre).

- (27) En ce qui concerne les indemnités versées à la suite de la destruction de lait contaminé par des PCB, les autorités françaises soulignent que la décision du directeur de l'Office de l'élevage par laquelle un dispositif d'aide a été mis en place pour compenser les pertes des opérateurs s'appuie à la fois sur le règlement (CE) n° 1998/2006 et sur le règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission <sup>(1)</sup>. Le règlement (CE) n° 1998/2006 a été utilisé pour les aides versées aux laiteries pour la destruction du lait acheté ayant subi une première transformation après la collecte, tandis que le règlement (CE) n° 1535/2007 a été utilisé pour le financement de la destruction du lait cru des producteurs effectuant des ventes directes. Dans aucun des cas il n'y a eu de surcompensation de la perte subie.
- (28) Enfin, en ce qui concerne les remboursements, les autorités françaises font valoir que les arrêtés ministériels prévoyaient l'application du dispositif de remboursement dans le seul cas où le prélèvement sur les excédents est dû par le producteur, au titre du dispositif de Taxe Fiscale Affectée («TFA»), ou du prélèvement au titre de l'article 78 du règlement (CE) n° 1234/2007. La mesure était donc applicable dans le cadre d'un dispositif de pénalisation qui ne peut être assimilé à un traitement préférentiel d'opérateurs. Dans l'hypothèse où un dépassement de quota national était constaté, le dispositif de remboursement s'appliquait en vertu de l'article 84, paragraphe 1, dudit règlement. Dès lors, le système, bien que pesant différemment sur les diverses catégories d'opérateurs, ne faussait pas la concurrence entre producteurs. Celui qui disposait des infrastructures et des moyens financiers pour produire au-delà de son quota n'était pas, même en supportant une part plus importante de la taxe, défavorisé par rapport à un producteur qui, du fait de l'allègement de la charge de la taxe, ne pouvait pas pour autant le concurrencer. Selon les autorités françaises, les échanges ne pouvaient pas non plus être affectés car le système de taxation demeurait enfermé dans un volume national de production et, si l'allègement de la charge a permis à certains de produire plus sans conséquence financière, c'est grâce au fait que certains producteurs ont produit moins. La quantité de lait finalement mise sur le marché est restée la même et les échanges entre États membres n'ont pu s'en trouver affectés.
- (29) À propos de l'argument de la Commission selon lequel la faculté qu'ont les pouvoirs publics de moduler les remboursements semble témoigner de l'existence d'un traitement discrétionnaire d'opérateurs économiques en dehors de la simple gestion des recettes fiscales selon des critères objectifs, ce qui, d'après la Cour de justice, peut conférer à l'application individuelle d'une mesure générale la qualité de mesure sélective <sup>(2)</sup>, les autorités françaises soulignent qu'une mesure générale couvrant l'ensemble des producteurs a été mise en place à compter de la campagne 2009/2010 dans la perspective de la fin du régime des quotas laitiers, et que le seuil de remboursement de 1 % ou 2 % n'est pas discriminatoire car il s'applique à tous les producteurs de lait sur la base de la quantité dépassant le quota individuel, ce qui revient de facto à une diminution de la taxe appliquée. De la même manière, un remboursement a été octroyé à l'ensemble des petits producteurs au titre de leur situation de fragilité (coûts de production, sensibilité aux aléas conjoncturels) pour adapter leur contribution au niveau de leurs capacités et de la taille de leur structure de production, conformément aux principes de progressivité qui gouvernent la mise en place de barèmes fiscaux. Ces petits producteurs sont ceux dont le quota individuel représente au maximum 55 % du quota individuel moyen au niveau national. Dans leur ensemble, ils représentent 25 % des producteurs et moins de 20 % du quota national.
- (30) Pour toutes ces raisons, et compte tenu du caractère transparent et public du dispositif de remboursement, dont les modalités de mise en œuvre étaient clairement expliquées dans les arrêtés de fin de campagne publiés au *Journal officiel de la République française* et relayés sur les sites internet des services déconcentrés de l'État, les autorités françaises estiment que le dispositif de remboursement ne répond pas aux critères d'une mesure d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles (JO L 337 du 21.12.2007, p. 35).

<sup>(2)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 26 septembre 1996, France/Commission, C-241/94, EU:C:1996:353.

- (31) Enfin, les autorités françaises signalent que des remboursements de la TFA ont également été accordés au cas par cas pour les campagnes 2006/2007 et 2007/2008, à des éleveurs confrontés à la fièvre catarrhale ovine.

#### V. OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES DES AUTORITÉS FRANÇAISES

- (32) Dans la lettre communiquée par courriel du 18 février 2013 <sup>(1)</sup>, les autorités françaises, qui ont été priées de démontrer le respect de l'intégralité des règles d'aide d'État applicables aux aides à la retraite et à la cessation d'activité, compte tenu de leurs observations consécutives à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE <sup>(2)</sup> et à la suite de la réunion du 12 décembre 2012, ont fourni les précisions suivantes.

#### **En ce qui concerne les ACAL attribuées au titre des cessations d'activité pour cause de retraite**

- (33) Selon les autorités françaises, l'accès au dispositif d'ACAL pour cause de retraite a été ouvert aux agriculteurs à compter de la campagne 2009/2010, après la suppression du dispositif national d'aide à la préretraite. Les modalités de mise en œuvre de ce dernier répondaient aux dispositions de l'article 23 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil <sup>(3)</sup> et subordonnaient notamment l'octroi d'une aide à la cessation de toute activité agricole. Ces modalités ont également été appliquées dans le cadre du dispositif d'ACAL. Dans la pratique, le contrôle du respect de la cessation totale de l'activité laitière est effectué sur le terrain par des inspecteurs chargés de contrôler un échantillon d'exploitations sélectionnées sur la base d'une analyse de risque effectuée par France AgriMer. Le taux de contrôle est conforme à celui fixé par la réglementation de l'Union. D'après les autorités françaises, aucune irrégularité n'a été constatée.

#### **En ce qui concerne les ACAL attribuées au titre des aides à la suppression de capacité de production, de transformation et de commercialisation**

- (34) Après avoir rappelé que le dispositif d'ACAL peut être déclenché lorsque le producteur cesse partiellement ou totalement son activité laitière conformément à l'article 75, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1234/2007 et au point 144 f) des lignes directrices 2007-2013, et que les ACAL sont dans la majorité des cas (de 80 à 90 % selon les campagnes) des aides à la cessation totale de l'activité laitière, les autorités françaises analysent le dispositif à la lumière des diverses conditions prévues au point 144 des lignes directrices 2007-2013, relatif aux aides à la suppression de capacité.
- (35) En ce qui concerne la question de savoir si l'aide mise en œuvre sert l'intérêt général d'un secteur en surcapacité [points 144 a) à 144 e) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises, après avoir rappelé les arguments exposés au considérant 26, ajoutent que les circulaires régissant le dispositif d'ACAL soulignent qu'une partie des quotas récupérés est reversée à la réserve nationale pour être redistribuée dans le cadre des attributions habituelles de quotas et que la volonté affichée est d'organiser une redistribution au profit des producteurs ayant la capacité de produire au-delà de leur quantité de référence initiale, et d'œuvrer ainsi en faveur de la compétitivité du secteur laitier en accompagnant sa restructuration économique. Elles insistent par ailleurs sur leur demande visant à bénéficier du point 144 e) des lignes directrices 2007-2013, selon lequel les régimes d'aide applicables à des secteurs soumis à des limites de production ou à des quotas seront examinés cas par cas.
- (36) En ce qui concerne la question de savoir si le bénéficiaire de l'aide offre une contrepartie [point 144 f) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises étudient le cas des producteurs qui commercialisent leur lait via des livraisons à un collecteur et celui des producteurs qui commercialisent leur lait directement au consommateur, en vente directe.
- (37) Dans le cas des producteurs qui commercialisent leur lait via des livraisons à un collecteur, l'intéressé s'engage, en cas de cessation totale, à abandonner de façon complète et définitive la livraison et la commercialisation de lait ou de produits laitiers et doit fournir un certificat de cessation totale et définitive dans les trente jours suivant la

<sup>(1)</sup> Voir considérant 13.

<sup>(2)</sup> Voir considérant 25.

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

date de cessation et au plus tard le 31 mars de l'année  $n + 1$  ( $n$  étant l'année du dépôt de la demande d'aide à la cessation). Il doit également s'engager à ne plus demander de quota. En cas de cessation partielle, l'intéressé s'engage à prouver la fermeture d'un établissement (lorsqu'il en possède plusieurs) ou à témoigner d'une baisse du volume maximal de production dans les mêmes proportions que la réduction du volume de référence prévue pour ceux qui ne détiennent qu'une seule exploitation. À cet effet, il doit être à même de présenter la notification du quota établie par son acheteur au titre de la campagne en cours ainsi que celle du nouveau quota au titre de la campagne suivante. Ce contrôle reste valable jusqu'à la fin de 2015, année de suppression des quotas. En outre, un producteur qui a demandé une indemnité d'abandon partiel ne peut plus obtenir une autre indemnité à ce titre par la suite. S'il demande et obtient une indemnité pour abandon total, les quotas déjà indemnisés au titre de la cessation partielle sont pris en compte dans les calculs.

- (38) Dans le cas des producteurs qui commercialisent directement leur lait au consommateur final, le producteur doit envoyer une déclaration d'arrêt de la production pour vente directe dans les trente jours suivant la date de la cessation.
- (39) Quel que soit le scénario envisagé, France AgriMer contrôle le respect des déclarations non seulement au niveau administratif, mais aussi sur place. En cas d'irrégularité, les indemnités indûment perçues sont récupérées avec un intérêt calculé au taux légal et des sanctions peuvent être prises en vertu du code pénal.
- (40) En ce qui concerne le principe selon lequel seuls les producteurs qui ont réellement exercé une activité de production et seules les capacités de production qui ont réellement été utilisées peuvent faire l'objet d'une indemnisation [point 144 g) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises indiquent que l'octroi de l'ACAL n'est possible que pour les producteurs ayant une activité de production.
- (41) En ce qui concerne la limitation du bénéfice de l'aide aux entreprises qui remplissent les normes minimales obligatoires et l'exclusion des producteurs pour lesquels la capacité de production a déjà été supprimée ou la suppression semble inévitable [points 144 i) et j) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises soulignent que le lait, étant livré et payé après analyse, répond obligatoirement aux exigences minimales pour son utilisation par la laiterie. Aucune entreprise de production laitière ne se trouve dans l'obligation d'arrêter sa production du fait de l'absence du respect de normes minimales. De plus, les autorités françaises ont expliqué que les producteurs en procédure de redressement ou de liquidation judiciaire sont exclus du bénéfice de l'aide, tout comme les entreprises qui, sans faire l'objet d'une telle procédure, remplissent les autres critères de définition d'une entreprise en difficulté (difficultés de trésorerie, chiffre d'affaires en forte diminution, augmentation des pertes, endettement croissant, affaiblissement de l'actif).
- (42) En ce qui concerne l'accessibilité du régime à tous les opérateurs économiques du secteur [point 144 k) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises mettent en exergue la transparence et la publicité du dispositif, qui rendent celui-ci accessible à tous. Les modalités d'accès au dispositif d'ACAL et de mise en œuvre de celui-ci sont décrites dans les différents arrêtés publiés en fin de campagne au *Journal officiel de la République française* ainsi que dans des circulaires.
- (43) En ce qui concerne l'absence de surcompensation des pertes en capital et des futurs revenus [point 144 l) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises soulignent que le barème d'indemnisation est dégressif selon le volume et le temps. De plus, une quantité de référence individuelle est constituée à hauteur de 20 % en moyenne des quantités attribuées au cours des cinq campagnes précédant la demande d'ACAL et cette part est exclue du calcul de l'indemnité. Avec ce système, le montant de l'indemnité ne dépasse pas la valeur du quota estimée pour la France par la Commission. Cet argument est étayé par des chiffres qui montrent qu'en 2012, la valeur du quota français était estimée par la Commission à 200 EUR/1 000 litres, alors que la valeur calculée sur la base des barèmes utilisés en France donne une valeur de 90 EUR/1 000 litres, qui sert de base de calcul pour l'indemnisation.
- (44) En ce qui concerne la contrepartie offerte par le secteur [point 144 m) des lignes directrices 2007-2013], les autorités françaises indiquent que le dispositif d'ACAL est financé essentiellement par les recettes du TSST, mis en place en vertu de l'article 75, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 1234/2007 et qui permet à des producteurs d'acquiescer des quotas contre paiement. Le reste du financement est assuré par des fonds publics ou privés (État, collectivités territoriales et interprofession).

- (45) Pour ce qui est de l'application du point 144 n) des lignes directrices 2007-2013, qui prévoit que, si un État membre instaure un régime de suppression de capacités, il doit s'engager à n'accorder aucune aide à la création de nouvelles capacités de production dans le secteur concerné au cours des cinq années suivant la cessation du programme de suppression de capacités, les autorités françaises soulignent que le dispositif d'ACAL vise à restructurer le secteur conformément à la possibilité offerte par le règlement (CE) n° 1234/2007, que les quotas libérés dans le cadre de l'ACAL sont disponibles pour d'autres producteurs et que la compatibilité de ce dispositif prévu par ledit règlement doit donc faire l'objet d'une interprétation par la Commission.

#### Autres considérations

- (46) Dans sa télécopie du 15 janvier 2013, la Commission a souligné que la taxe était payée par les producteurs aux acheteurs mais que les remboursements prévus par les arrêtés instituant la taxe étaient également effectués aux acheteurs. Elle a par conséquent demandé aux autorités françaises de démontrer que ces derniers rétrocédaient aux producteurs les montants remboursés.
- (47) Dans la lettre communiquée par courriel du 18 février 2013, les autorités françaises précisent que les montants relatifs aux éventuels remboursements dus aux producteurs ayant dépassé leur quantité de référence sont prélevés à la source et donc directement déduits du montant de la taxe arrêté en fin de campagne, et que ce mécanisme de rétrocession intervenant en déduction de la taxe due par le producteur en situation de dépassement figure parmi les obligations des acheteurs agréés, en vertu des articles 65 et 85 du règlement (CE) n° 1234/2007 tel que modifié. Les acheteurs sont par ailleurs tenus de rendre compte des remboursements en vertu du code rural et de la pêche maritime.
- (48) En ce qui concerne le seuil de remboursement <sup>(1)</sup>, les autorités françaises confirment que les pourcentages prévus (1 et 2 %) s'appliquent à tous les producteurs ayant dépassé leur quota individuel et selon un taux identique durant toute la campagne considérée.
- (49) En ce qui concerne la détermination des quantités donnant droit à remboursement <sup>(2)</sup>, les autorités françaises expliquent que le mécanisme a été conçu pour adapter la filière française à la sortie des quotas, l'objectif étant de garder à un niveau régulier l'enveloppe de taxe sur les excédents en accordant un remboursement aux petits producteurs fragilisés (15 % des producteurs représentant 10 % du quota national). Selon elles, le mécanisme est conforme aux principes de progressivité qui gouvernent la mise en place de barèmes fiscaux, auxquels fait référence le point 24 de la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises <sup>(3)</sup>, et un mécanisme de remboursement complémentaire a été établi pour les producteurs ne pouvant pas bénéficier du remboursement destiné aux «petits producteurs» mais se trouvant néanmoins en situation fragile au regard de la quantité de référence détenue, l'objectif étant d'éviter les effets de seuil.
- (50) Dans leur lettre du 20 janvier 2017, les autorités françaises ont précisé que les remboursements visés au considérant 16, deuxième et troisième tirets, ont été placés sous un régime de minimis conforme aux dispositions du règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission <sup>(4)</sup>, ayant été octroyés à l'époque dans les conditions prévues par ce règlement, applicable rétroactivement.
- (51) Enfin, en ce qui concerne la question de la compensation de pertes dues à la fièvre catarrhale ovine, les autorités françaises expliquent que la maladie a entraîné un changement de comportement chez certains producteurs qui, voyant leurs marges brutes diminuer et devant faire face à des difficultés liées, entre autres, à l'interdiction de sortie du cheptel, ont compensé lesdites marges par une production au-delà de leur quota. Face à cette situation, un dispositif de remboursement du prélèvement applicable dans le cadre du dispositif national de TFA ou bien en vertu de l'article 84, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1234/2007, en cas de dépassement du quota national visé à l'article 78 dudit règlement, a été mis en place. Le remboursement a atteint les proportions suivantes:
- au cours de la campagne 2006/2007, 5 % du quota en zone interdite et 2,5 % dans les autres zones réglementées, où les pertes étaient moins importantes,
  - au cours de la campagne 2007/2008, un remboursement maximal de 10 000 litres (équivalent à 4 % du quota moyen), quelle que soit la zone considérée.

<sup>(1)</sup> Voir considérant 29.

<sup>(2)</sup> Voir considérant 16, deuxième et troisième tirets.

<sup>(3)</sup> JO C 384 du 10.12.1998, p. 3.

<sup>(4)</sup> Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture (JO L 352 du 24.12.2013, p. 9).

- (52) Selon les autorités françaises, en l'absence de dépassement du quota national, le système de remboursement est conforme à l'ensemble des dispositions énoncées au sous-chapitre V.B.4 des lignes directrices 2007-2013, ainsi qu'aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission <sup>(1)</sup>. En particulier, elles soulignent les points suivants:
- les aides ont été accordées à des agriculteurs [points 131, 132 e) et 137 des lignes directrices 2007-2013],
  - le remboursement destiné à compenser les pertes subies par les agriculteurs bénéficiaires s'inscrit dans le cadre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE [point 132 a) des lignes directrices 2007-2013 et article 10, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 1857/2006],
  - la mesure de remboursement a été instaurée sur le fondement des dispositions de l'Union [directive 2000/75/CE du Conseil <sup>(2)</sup>] et nationales (article L 221-1 du code rural et de la pêche maritime) afin d'agir contre la maladie concernée (programme d'actions), attestant ainsi de la préoccupation des autorités publiques en ce qui concerne cet épisode sanitaire [point 132 b) des lignes directrices 2007-2013 et article 10, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1857/2006],
  - la mesure de remboursement a pour objectif d'indemniser, en raison des différentes mesures recommandées ou ordonnées par les autorités compétentes [point 132 c) des lignes directrices 2007-2013], et notamment des mesures de restriction voire d'interdiction de la circulation des animaux,
  - le comportement de l'agriculteur n'a pas contribué à accroître le risque de maladie [point 132 d) des lignes directrices 2007-2013],
  - il n'y a pas de risque de surcompensation (point 136 des lignes directrices 2007-2013) car il s'agit de l'unique dispositif relatif à l'épizootie, excluant de fait le risque de cumul.

## VI. ÉVALUATION

### Champ d'application

- (53) Étant donné qu'il a été démontré, lors de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (voir considérants 24 et 25 de la décision d'ouverture), que la taxe prélevée n'était pas une taxe affectée au sens de la jurisprudence, la présente analyse portera sur deux volets indépendants l'un de l'autre: les remboursements de taxe visés au considérant 16, d'une part, et les ACAL financées jusqu'à la campagne 2011/2012, d'autre part, la Commission ayant approuvé, le 15 mai 2013, un régime d'aide à la cessation de l'activité laitière couvrant les campagnes 2012/2013 et 2013/2014 <sup>(3)</sup>.
- (54) La présente analyse ne couvrira pas les aides à la destruction de lait contaminé par des PCB, étant donné que les autorités françaises ont également fourni à cet égard des précisions sur l'application exacte des règlements de minimis pertinents <sup>(4)</sup> et que, comme les aides respectant les conditions de ces règlements sont considérées, en vertu de ceux-ci, comme ne constituant pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission n'a plus à se prononcer sur elles. Elle ne couvrira pas non plus les aides compensatoires liées à la fièvre catarrhale ovine.

### Existence d'une aide

- (55) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, «[s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (56) La qualification d'aide d'État d'une mesure au sens de cette disposition nécessite donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: (i) la mesure doit être imputable à l'État et financée par des ressources

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001 (JO L 358 du 16.12.2006, p. 3).

<sup>(2)</sup> Directive 2000/75/CE du Conseil du 20 novembre 2000 arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ou bluetongue (JO L 327 du 22.12.2000, p. 74).

<sup>(3)</sup> Aide d'État SA.36009 — France, aide à la cessation d'activité laitière [C(2013) 2762 final du 15 mai 2013].

<sup>(4)</sup> Voir considérant 27.

d'État; (ii) elle doit conférer un avantage à son bénéficiaire; (iii) cet avantage doit être sélectif, et (iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres. En l'espèce, compte tenu du champ d'application défini aux considérants 53 et 54, cette qualification doit être évaluée au niveau des remboursements visés au considérant 16 et au niveau des ACAL.

- (57) En ce qui concerne les remboursements visés au considérant 16, deuxième et troisième tirets, la Commission note que les autorités françaises ont placé ceux-ci sous un régime de minimis conforme aux dispositions du règlement (UE) n° 1408/2013, applicable rétroactivement. Dès lors, ils ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (58) En ce qui concerne le remboursement visé au considérant 16, premier tiret, la Commission, sur la base des informations dont elle disposait, avait estimé, dans le cadre de la décision d'ouverture de la procédure formelle, que celui-ci (qui faisait partie des abattements visés dans ladite décision) contenait un élément d'aide parce qu'il était financé par l'État qui, en l'accordant, se privait de ressources. De plus, ce remboursement favorisait certaines entreprises (les entreprises laitières qui en bénéficiaient et se voyaient ainsi soulagées d'une charge financière que les autres entreprises laitières assujetties devaient supporter) et était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges du fait de la place occupée par la France sur le marché. La Commission avait également précisé qu'il n'était alors pas possible de déterminer si l'existence et la modulation du remboursement se justifiait par la logique du système fiscal en place, et souligné que la faculté des pouvoirs publics de moduler le remboursement semblait témoigner de l'existence d'un traitement discrétionnaire d'opérateurs en dehors de la simple gestion de recettes fiscales. Enfin, rien n'indiquait que l'équivalent-subvention des abattements pouvait entrer dans le cadre d'un régime de minimis qui permette de considérer que les aides d'un faible montant ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (59) Pour évaluer la pertinence de l'argument des autorités françaises selon lequel le remboursement ne constituait pas un traitement préférentiel d'une catégorie d'opérateurs, il convient d'établir un système de référence permettant de vérifier si la mesure revêt un caractère de sélectivité, autrement dit a favorisé certains producteurs par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique identique. En l'espèce, ce système est celui appliqué aux producteurs en dépassement de quota (tous les producteurs appartenant à cette catégorie se trouvent dans une situation factuelle et juridique identique, puisqu'ils sont soumis à la taxe; en revanche, les producteurs qui n'ont pas dépassé leur quota ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle, non seulement parce qu'ils sont restés dans les limites de leur quota, mais aussi parce qu'ils n'ont pas été assujettis à la taxe).
- (60) La Commission constate, à la lumière des informations fournies par les autorités françaises, que le remboursement a été accordé sans discrimination à tous les producteurs ayant dépassé leur quota et a été modulé d'une campagne à l'autre et non entre producteurs bénéficiaires au cours d'une même campagne. Ainsi, l'arrêté du 17 août 2010 <sup>(1)</sup> prévoyait un remboursement de la taxe sur 1 % du quota pour tous les producteurs en dépassement de leur quota et l'arrêté du 16 août 2011 <sup>(2)</sup>, un remboursement de la taxe sur 2 % du quota, également pour tous les producteurs en dépassement de leur quota. La Commission constate aussi que le système constitue une pénalisation car il est applicable uniquement en cas de dépassement de quota. Étant donné que cette pénalisation ne concerne que des producteurs qui se trouvent tous dans la même situation factuelle et juridique, le remboursement, appliqué de manière uniforme, ne favorise aucun d'entre eux et n'est donc pas sélectif. Le remboursement ne satisfait dès lors pas à l'un des critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et peut donc être considéré comme ne constituant pas une aide d'État, sans qu'il soit nécessaire de procéder à l'analyse des autres critères dudit article 107, paragraphe 1.
- (61) Les ACAL, quant à elles, confèrent un avantage à leurs bénéficiaires, qui peuvent disposer, par rapport à leurs concurrents, de ressources pour financer d'autres activités liées à l'agriculture. Cet avantage est octroyé au moyen de ressources d'État (produit de la taxe et ressources complémentaires des pouvoirs publics — voir considérant 11 de la décision d'ouverture de la procédure formelle) et favorise certaines entreprises (les entreprises opérant dans le secteur de la production laitière). Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, le simple fait que la compétitivité d'une entreprise soit renforcée par rapport à des entreprises concurrentes par l'octroi d'un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu autrement dans l'exercice normal de son activité indique qu'il y a un risque de distorsion de concurrence <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir considérant 16.

<sup>(2)</sup> Arrêté du 16 août 2011 relatif à la perception d'une taxe à la charge des acheteurs et des producteurs de lait ayant dépassé leur quota individuel pour la livraison pour la campagne 2010/2011 (arrêté de fin de campagne livraisons).

<sup>(3)</sup> Arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission, 730/79, EU:C:1980:209.

- (62) En application de la jurisprudence de la Cour de justice, les aides d'État semblent influencer sur les échanges entre les États membres lorsque l'entreprise est active sur un marché qui est soumis au commerce intra-UE <sup>(1)</sup>. En l'espèce, les bénéficiaires de l'aide sont actifs sur le marché des produits laitiers, où s'effectuent des échanges intra-UE. <sup>(2)</sup> Le secteur concerné est ouvert à la concurrence au niveau de l'Union européenne et est donc sensible à toute mesure prise en faveur de la production dans un ou plusieurs États membres. Dès lors, les ACAL sont de nature à entraîner une distorsion de concurrence et à influencer sur les échanges entre États membres.
- (63) Compte tenu de ce qui précède, les conditions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont remplies. Il peut donc être conclu que les ACAL constituent une aide d'État au sens dudit article. L'aide ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur que si elle peut bénéficier de l'une des dérogations prévues par le TFUE.
- (64) En l'espèce, compte tenu de la nature des ACAL, la seule dérogation qui pourrait être invoquée est celle visée à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, en vertu de laquelle les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (65) Étant donné que les ACAL n'ont pas été notifiées à la Commission, l'applicabilité de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE doit être analysée à la lumière des règles d'aide d'État applicables au moment de leur octroi. Selon les informations fournies par les autorités françaises, les ACAL ont revêtu deux formes distinctes: des aides à la retraite et des aides à la suppression de capacité. Les indications données au considérant 33 montrent que les ACAL accordées sous forme d'aides à la retraite ont pris le relais du dispositif national d'aide à la préretraite financé dans le cadre de la politique de développement rural à partir de la campagne 2009/2010. Les critères de compatibilité des aides à prendre en considération sont donc ceux des lignes directrices 2007-2013. En ce qui concerne les aides à la suppression de capacité, le tableau figurant au considérant 21 montre que des aides ont été versées au titre de la campagne 2006/2007. Toutefois, les dispositions de l'arrêté régissant les aides <sup>(3)</sup> montrent que les premières décisions d'octroi ont été adoptées, selon toute vraisemblance, en 2007, autrement dit après la date de début d'application des lignes directrices 2007-2013. Ce sont donc ces dernières qui serviront également de référence pour l'analyse de la compatibilité des aides en cause.

### Aides à la retraite

- (66) Le point 85 des lignes directrices 2007-2013 indique que les aides doivent être réservées aux producteurs primaires (agriculteurs). Le point 87 prévoit que la Commission déclarera les aides d'État accordées en faveur de la retraite anticipée compatibles avec l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité [devenu article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE] si elles remplissent les conditions énoncées à l'article 23 du règlement (CE) n° 1698/2005. Le point 88 des lignes directrices 2007-2013 impose en outre la cessation permanente et définitive de toute activité agricole à vocation commerciale.
- (67) En l'espèce, la Commission constate, à la lumière du considérant 33, que seuls des agriculteurs ont bénéficié d'ACAL sous forme d'aides à la retraite, que le dispositif de préretraite mis en œuvre en France a été approuvé dans le cadre de la politique de développement rural, autrement dit, notamment, parce qu'il était conforme aux dispositions de l'article 23 du règlement (CE) n° 1698/2005, et que les conditions ayant présidé à son approbation, y compris la cessation de toute activité agricole, ont été respectées lors de l'octroi des ACAL.
- (68) Sur la base de ces éléments, la Commission conclut que les dispositions des lignes directrices 2007-2013 concernant les aides à la retraite anticipée ou à la cessation d'activités agricoles ont été respectées.

<sup>(1)</sup> Voir en particulier l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1988, France/Commission, 102/87, EU:C:1988:391.

<sup>(2)</sup> En 2011, année figurant dans la période pendant laquelle les aides ont été versées, la France était le deuxième producteur de lait de l'Union avec une production de 25,27 millions de tonnes, sur un marché où les échanges intracommunautaires atteignaient quelque 14 millions de tonnes, tant en importations qu'en exportations.

<sup>(3)</sup> Arrêté du 28 août 2006 relatif à l'octroi d'une indemnité à l'abandon total ou partiel de la production laitière et à la mise en œuvre d'un dispositif spécifique de transfert de quantités de référence laitière pour la campagne 2006/2007.

**Aides à la cessation d'activité**

- (69) Les lignes directrices de 2007-2013 fixent les conditions de compatibilité pertinentes suivantes:
- l'aide doit servir l'intérêt général du secteur [point 144 a)],
  - en cas de surcapacité, les aides doivent faire partie d'un programme de restructuration doté d'objectifs clairement définis et d'un calendrier spécifique, les demandes devant être collectées pendant une période maximale de six mois et la suppression de capacités devant intervenir dans un délai de douze mois supplémentaires [points 144 b) et c)],
  - aucune aide ne doit interférer avec les mécanismes de l'organisation commune de marché concernée, les régimes d'aide applicables à des secteurs soumis à des limites de production ou à des quotas étant examinés cas par cas [point 144 e)],
  - le bénéficiaire de l'aide doit offrir une contrepartie, consistant généralement en une décision définitive et irrévocable de démanteler ou de fermer définitivement la capacité de production en cause; cela entraînera soit la suppression complète des capacités d'une exploitation soit — s'il s'agit d'une entreprise qui possède plusieurs sites de production — la fermeture de tel ou tel établissement; il faut obtenir du bénéficiaire qu'il prenne des engagements contraignants quant au caractère définitif et irréversible de la fermeture en cause et quant au fait qu'il ne recommencera pas la même activité ailleurs; ces engagements doivent également lier tout acquéreur ultérieur de l'unité de production concernée; [point 144 f)];
  - seuls les producteurs qui ont réellement exercé une activité de production et seules les capacités de production qui ont réellement été utilisées constamment au cours des cinq dernières années précédant leur suppression peuvent bénéficier de programmes de suppression des capacités [point 144 g)],
  - seules les entreprises qui remplissent les normes minimales obligatoires sont éligibles [point 144 i)],
  - il doit être possible d'exclure que l'aide soit payée pour le sauvetage ou la restructuration d'entreprises en difficulté [point 144 j)],
  - le régime doit être accessible à tous les opérateurs du secteur en cause, aux mêmes conditions [point 144 k)],
  - le montant de l'aide doit être strictement limité à ce qui est nécessaire pour compenser la perte de valeur des actifs, plus une incitation financière elle-même plafonnée à 20 % de cette valeur [point 144 l)],
  - le secteur devrait prendre à sa charge au moins la moitié des coûts afférents aux aides [point 144 m)],
  - aucune aide ne doit être accordée pour la création de nouvelles capacités dans le secteur concerné au cours des cinq années suivant la cessation du programme de suppression de capacités [point 144 n)].
- (70) Étant donné qu'en vertu du point 11 des lignes directrices 2007-2013 l'application des articles 107, 108 et 109 du TFUE aux secteurs couverts par des organisations communes de marché est soumise aux dispositions établies par les règlements concernés, la première condition dont le respect sera analysé sera celle de l'absence d'interférence avec l'organisation commune des marchés.
- (71) L'article 75 du règlement (CE) n° 1234/2007 dispose ce qui suit:
- «1. Afin de mener à bien la restructuration de la production laitière ou d'améliorer l'environnement, les États membres peuvent, selon des modalités qu'ils déterminent en tenant compte des intérêts légitimes des parties:
- a) accorder aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement une partie ou la totalité de leur production laitière une indemnité, versée en une ou plusieurs annuités, et alimenter la réserve nationale avec les quotas individuels ainsi libérés;
  - b) déterminer, sur la base de critères objectifs, les conditions selon lesquelles les producteurs peuvent obtenir au début d'une période de douze mois, contre paiement, la réaffectation par l'autorité compétente ou par l'organisme qu'elle a désigné, de quotas individuels libérés définitivement à la fin de la période de douze mois précédente par d'autres producteurs contre le versement, en une ou plusieurs annuités, d'une indemnité égale au paiement précité;
- [...]»

- (72) Étant donné que ledit article 75 décrit précisément les mécanismes inhérents au dispositif d'ACAL mis en place par la France et qu'il laisse aux États membres la liberté d'adopter les modalités de mise en œuvre du dispositif d'aide à la cessation d'activité, la Commission conclut que le dispositif d'ACAL n'interfère pas avec l'organisation commune des marchés et n'en perturbe pas le bon fonctionnement.
- (73) En ce qui concerne l'intérêt que l'aide doit revêtir pour le secteur, l'absence de surcapacité ne peut être invoquée en l'espèce, comme le montre le considérant 74 ci-dessous, et l'aide n'est pas non plus liée à des impératifs liés à la santé ou à la protection de l'environnement. Toutefois ces critères ne sont pas les seuls pouvant intervenir (leur présence suffit à justifier l'intérêt de l'aide, mais cela ne signifie pas que d'autres critères ne puissent pas être pris en considération) et en l'espèce, la Commission constate que les arguments avancés par les autorités françaises <sup>(1)</sup> sont valables, non seulement parce que l'octroi de l'aide permet effectivement de dégager des possibilités de production, redistribuées en vue de l'amélioration de la compétitivité des entreprises dans un régime de quotas, mais aussi parce que le mécanisme utilisé correspond à celui appliqué dans le cadre de l'organisation commune des marchés concernée.
- (74) En ce qui concerne l'existence d'un programme de restructuration doté d'objectifs et d'un calendrier précis lorsque le secteur est en surcapacité, la Commission constate que les critères énoncés sont satisfaits pour les raisons suivantes:
- le secteur peut être considéré comme se trouvant en surcapacité: le régime des quotas laitiers prévus par le règlement (CE) n° 1234/2007 [et, avant lui, par le règlement (CE) n° 1788/2003] a pour objectif principal de réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché concerné ainsi que les excédents structurels en résultant et de parvenir ainsi à un meilleur équilibre du marché [voir considérant 36 du règlement (CE) n° 1234/2007 et considérant 3 du règlement (CE) n° 1788/2003],
  - l'octroi d'ACAL fait partie d'un dispositif qui vise à restructurer la production en permettant aux agriculteurs qui le souhaitent de se retirer du secteur en remettant à disposition les quantités qu'ils pouvaient produire,
  - pour ce qui est du calendrier, les arrêtés régissant le dispositif d'ACAL prévoient un délai d'introduction des demandes inférieur à six mois et un délai de cessation d'activité (qui équivaut, dans le cas d'espèce, à une suppression de capacité puisque le quota est retiré à l'intéressé) inférieur à un an. À titre d'exemple, l'arrêté du 23 juin 2009 qui régit le dispositif d'ACAL pour la campagne 2009/2010 prévoit que les demandes d'aide sont introduites au plus tard le 31 août 2009 et que la cessation d'activité intervient au plus tard le 31 mars 2010; les arrêtés concernant les autres campagnes utilisent les mêmes délais, avec une variation en fonction de la date d'adoption de l'arrêté mais toujours dans les limites prescrites par les lignes directrices 2007-2013.
- (75) En ce qui concerne la contrepartie à offrir, la Commission constate, à la lumière des considérants 36, 37 et 38, que, pour obtenir l'aide, le bénéficiaire doit abandonner définitivement l'intégralité ou une partie de son quota laitier. Bien que le point 144 f) indique que la contrepartie consiste normalement en la suppression complète des capacités d'une exploitation, il convient de rappeler que la suppression partielle de la capacité de production était en l'espèce prévue par le régime des quotas régi par le règlement (CE) n° 1234/2007. Dans ce contexte, la suppression partielle peut être considérée comme contrepartie suffisante de la part du bénéficiaire. En outre, l'abandon de quotas peut être dans ce cas assimilée à une fermeture effective d'un établissement. En ce qui concerne les engagements à prendre, le candidat bénéficiaire est tenu de présenter un certificat attestant l'abandon définitif de sa production et doit renoncer à toute demande de nouveau quota à l'avenir. En cas de cessation partielle, les déclarations à remettre à l'acheteur d'une année à l'autre attestent la réduction effective de la production. Le critère de la contrepartie est donc satisfait.
- (76) En ce qui concerne le critère d'éligibilité lié à la pratique de l'activité et à l'utilisation de la capacité de production au cours des cinq années précédant la suppression de capacité, la Commission constate, comme l'ont indiqué les autorités françaises <sup>(2)</sup>, que les bénéficiaires doivent exercer effectivement l'activité de production, et, partant, utiliser leur quota, pour pouvoir bénéficier de l'aide. Certes, les arrêtés régissant le dispositif d'ACAL ne contiennent aucune référence à la période de cinq ans mentionnée au point 144 g) des lignes directrices, mais le respect de cette période est attesté par les modalités de calcul de l'aide proprement dite, puisque, comme indiqué au considérant 43, une quantité de référence individuelle est constituée à hauteur de 20 % en moyenne des quantités attribuées au cours des cinq campagnes précédant la demande d'ACAL, ce qui témoigne de l'activité de production au cours de ladite période. La Commission considère donc que le critère de la durée de l'activité est satisfait. Comme il convient d'examiner au cas par cas les aides applicables à des secteurs soumis à des limites de

<sup>(1)</sup> Voir considérant 35.

<sup>(2)</sup> Voir considérant 40.

production ou à des quotas, la Commission souligne par ailleurs que les dispositions des règlements (CE) n° 1788/2003 et (CE) n° 1234/2007 ne contiennent aucune indication concernant la nécessité de se conformer à ce critère des cinq ans.

- (77) En ce qui concerne le respect des normes, les explications fournies par les autorités françaises <sup>(1)</sup> montrent à suffisance que le critère est satisfait.
- (78) En ce qui concerne la possibilité d'exclure les entreprises en difficulté du bénéfice des aides, la Commission constate que les critères énumérés au considérant 41 correspondent à ceux de la définition d'une entreprise en difficulté figurant aux points 10 c) et 11 des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté <sup>(2)</sup> de 2004, applicables au moment de l'octroi des aides en cause. La Commission considère donc que le critère de l'exclusion des entreprises en difficulté est satisfait.
- (79) En ce qui concerne l'accessibilité du régime à tous les opérateurs du secteur, la Commission constate que les seules exclusions qui existent dans le dispositif ACAL concernent les producteurs qui enfreindraient la législation applicable, par exemple en matière d'environnement ou de mise aux normes. Comme tous ceux qui respectent la législation peuvent dès lors accéder au régime, la Commission considère que le critère de l'accessibilité générale au dispositif est satisfait.
- (80) En ce qui concerne la limitation de l'aide à ce qui est nécessaire pour compenser la perte de valeur des actifs, plus une incitation financière elle-même plafonnée à 20 % de cette valeur, la Commission conclut à l'absence de surcompensation de la valeur réelle du quota, à la lumière des indications chiffrées figurant au considérant 43, et notamment du fait qu'une des composantes des quantités individuelles représentant 20 % de ces dernières est automatiquement exclue de la base de calcul de l'aide.
- (81) En ce qui concerne la prise en charge d'au moins la moitié des coûts par le secteur, la Commission constate, à la lecture du tableau figurant au considérant 21 et des explications fournies par les autorités françaises <sup>(3)</sup>, que les aides sont financées en grande partie par le système de TSST, dans lequel ce sont les producteurs qui alimentent le dispositif en achetant des quotas. Le rapport entre les montants provenant du TSST et ceux provenant des autres sources de financement, en particulier, montre que le TSST (autrement dit les producteurs) contribue pour plus de 50 % au financement des ACAL. La Commission conclut donc que le critère de la prise en charge d'au moins la moitié des coûts par le secteur est satisfait.
- (82) Enfin, en ce qui concerne l'interdiction de créer de nouvelles capacités dans le secteur concerné au cours des cinq années suivant la cessation du programme de suppression de capacités, la Commission constate que ce critère n'est pas pertinent en l'espèce, l'objectif du dispositif d'ACAL n'étant pas d'assurer une réduction nette de la capacité de production dans le secteur laitier au niveau national, mais de restructurer la production dans le cadre du quota national, conformément à l'article 75 du règlement (CE) n° 1234/2007 <sup>(4)</sup>.

## VII. CONCLUSION

- (83) La Commission constate que les remboursements visés au considérant 16 ne comportent pas d'élément d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (84) La Commission constate par ailleurs que les ACAL ont été accordées dans le respect des lignes directrices 2007-2013 et qu'elles peuvent par conséquent être déclarées compatibles avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, même si elles ont été mises illégalement à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE,

<sup>(1)</sup> Voir considérant 41.

<sup>(2)</sup> JO C 244 du 1.10.2004, p. 2. La durée de validité de ces lignes directrices, initialement prévue jusqu'au 9 octobre 2009, a été prolongée une première fois jusqu'au 9 octobre 2012 [Communication de la Commission relative à la prorogation des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO C 156 du 9.7.2009, p. 3)], puis une seconde fois [Communication de la Commission concernant la prorogation des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté du 1<sup>er</sup> octobre 2004 (JO C 296 du 2.10.2012, p. 3)], jusqu'à leur remplacement par de nouvelles règles, lesquelles s'appliquent depuis le 1<sup>er</sup> août 2014 [Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO C 249 du 31.7.2014, p. 1)].

<sup>(3)</sup> Voir considérant 44.

<sup>(4)</sup> Voir aide d'État SA.36009 — France, aide à la cessation d'activité laitière.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

Les remboursements relatifs à la taxe instituée par l'article 25 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer) ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Article 2*

Les aides à la cessation de l'activité laitière (ACAL) financées depuis le début de la campagne 2006/2007 jusqu'à la fin de la campagne 2011/2012 constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elles sont compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Article 3*

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 septembre 2017.

*Par la Commission*  
Phil HOGAN  
*Membre de la Commission*

---